

Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Közgazdaságtani Doktori Iskola

Önkormányzatok vagyoni és pénzügyi kockázatai Magyarországon

Ph.D. értekezés

Készítette: Halmosi Péter

Témavezető: Dr. habil. Vigvári András

2007.

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretném kifejezni köszönetemet témavezetőmnek, Dr. Vigvári Andrásnak, az Állami Számvevőszék tudományos tanácsadójának, aki az önkormányzati pénzügyek iránti lelkesedésemet ötleteivel, koncepcióival közös munkánk alatt folyamatosan fenntartotta. Hálával tartozom neki a munkámmal kapcsolatos valamennyi véleményéért, állásfoglalásáért, amelyek a dolgozat további fejlesztésére ösztönöztek.

Külön köszönöm a dolgozatom empirikus elemzéséhez nyújtott észrevételeket Dr. Jókay Károlynak, az Ige Kft. ügyvezető igazgatójának, ismert önkormányzati szakembernek és Tornyai Tibornak, Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat Pénzügyi Irodája vezetőjének.

Végezetül köszönettel tartozom családomnak, kollégáimnak és barátaimnak, akik kutatómunkámat folyamatosan érdeklődéssel követték, és a nehéz időszakokban is mellettem álltak.

*Ajánlom dolgozatomat édesapám,
Halmosi Péter (1943-2005) emlékének, aki a
témában született első folyóiratcikkem
megjelenése előtt néhány nappal hunyt el,
váratlanul. Emléke talán minden más
biztatásnál többet segített.*

Tartalomjegyzék

Bevezetés	7
A kutatás célja és felépítése	9
A disszertáció felépítése	11
1. A helyi önkormányzati pénzügyek elméleti alapjai.....	12
1.1. A kormányzati funkciók összehangolásának problémái.....	13
1.1.1. Az allokációs funkció térbelisége	14
1.1.2. A redisztribúciós funkció térbelisége	15
1.1.3. A stabilizációs funkció térbelisége	17
1.2. A fiskális föderalizmus elmélete és gyakorlata	17
1.3. A közjavak centralizációja melletti érvek.....	18
1.3.1. A túlszordulási hatás	18
1.3.2. Túlsúlyfoltosság és a klubjavak.....	20
1.3.3. A Tiebout-hipotézis és kritikái	21
1.3.4. A „légyfogó-hatás” („flypaper-effect”)	22
1.4. A „public choice” elmélet kritikája a fiskális föderalizmusról.....	24
1.5. A fiskális föderalizmus második generációs elmélete	26
1.6. A helyi önkormányzati pénzügyek megállapításainak összegzése.....	29
2. A szubnacionális kormányzatok pénzügyi architektúrájának pénzügyi és vagyoni kockázatai Európában	31
2.1. Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája	31
2.2. Fiskális decentralizációs tendenciák Európában.....	36
2.3. Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása.....	43
2.3.1. A hitelfelvevő szervezet szerinti korlátozás	43
2.3.2. A hitelfelvétel célja szerinti korlátozás.....	44
2.3.3. A csődszabályozás	45
2.3.4. A hitelfelvétel engedélyhez kötése	45
2.3.5. A hitelfelvétel fizetési képesség alapján történő korlátozása	46
2.4. Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásából eredő kockázatok.....	47
2.5. Az önkormányzati működési és beruházási tevékenység eltérő szabályozásának kockázatai	51
2.6. Pénzügyi és vagyoni problémák kezelési lehetőségei az önkormányzatoknál	54

2.6.1. A transzparencia jelentősége és problémái	56
2.6.2. A kockázatkezelés.....	58
2.6.3. A kockázatporlasztás	60
2.6.4. Intézményi kockázatmérséklési megoldások.....	61
2.7. A pénzügyi architektúra változásának tapasztalatai	63
3. Pénzügyi és vagyoni kockázatok a magyar önkormányzati szektorban	65
3.1. A pénzügyi és vagyoni kockázatok jogszabályi alapjai.....	66
3.2. Pénzügyi kockázatok a hazai önkormányzati szektorban.....	78
3.2.1. A helyi önkormányzatok kötvénykibocsátásai	83
3.2.2. A helyi önkormányzatok hitelfelvételi politikája az 1996. évi XXV. törvény előtt	85
3.2.3. Az önkormányzati csődszabályozás, mint a pénzügyi kockázatok kezelésének sajátos módszere	87
3.2.4. Az önkormányzati hitelfelvétel 1997 után.....	90
3.2.5. Az önkormányzati hitelfelvétel jövője Magyarországon.....	92
3.3. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos kockázatok	96
3.4. A magyar önkormányzati rendszer reformérettsége	102
3.5. A magyar önkormányzati rendszer pénzügyi architektúrájának problémái	111
4. fejezet: A hazai önkormányzatok pénzügyi kockázatai.....	113
4.1. A pénzügyi kockázatok felismerésével kapcsolatos bizonytalanságok.....	113
4.2. A költségvetési egyensúly hiányának alakulása	117
4.3. A likviditási hiány kockázata.....	118
4.4. A hitelképtelenség kockázata.....	119
4.5. A túlzott eladósodás kockázata.....	121
4.6. A költségvetésen kívüli kockázatok	122
4.7. A PPP beruházások kockázata	124
4.8. Konklúzió.....	125
5. Az önkormányzati vagyon diszpreferált helyzetének kockázatai.....	126
5.1. Az önkormányzati vagyon diszpreferáltságával kapcsolatos okok	126
5.2. A vagyoni kockázatok megjelenése.....	127
5.3. A törzsvagyon állagromlásának kockázata.....	128
5.4. A nem megfelelő vagyoni szint kockázata	131
5.5. Az indokolatlan vagy erőn felüli beruházások kockázata	135
5.6. Konklúzió.....	136

6. Az önkormányzati kockázatok értékelési és mérési lehetőségei	138
6.1. Az önkormányzati kockázatok értékelésének szemszögei. A számvevőszéki megközelítés jelentősége és korlátai	139
6.2. Az önkormányzatok eredendő és kontroll kockázatai	141
6.3. A kockázatok értékelésének általános szempontjai	143
6.4. Az önkormányzati kockázatok és kapcsolódásuk.....	145
6.5. A kockázatok mérésének módszerei.....	151
6.5.1. Kockázatok mérése súlyozással.....	151
6.5.2. Kockázatok mérése súlyozás nélkül	151
6.6. A hazai önkormányzatok kockázatainak mérése	152
7. Vagyoni és pénzügyi kockázatok Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata példáján keresztül 2000 és 2006 között	167
7.1. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyoni helyzete	167
7.2. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyoni kockázatai	176
7.3. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi helyzete	177
7.4. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi kockázatai	180
7.5. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának kockázataira vonatkozó megállapítások összegzése.....	181
8. fejezet: Összegzés és a kutatás lehetséges folytatási irányai	182
A disszertáció irodalma	185

Bevezetés

Manapság gyakran halljuk, hogy valamely szervezet gazdálkodása nagyfokú kockázattal, illetve bizonytalansággal jár. A megállapítás mind a hétköznapi helyzetekben, mind az üzleti életben egyre gyakoribb, aminek minden bizonnyal az oka, hogy szeretjük a kiszámíthatóságot, a tervezhetőséget és a tisztánlátást. Kevesekben tudatosul csak, hogy a kockázat és bizonytalanság fogalmak jelentésükben nem is állnak olyan közel egymáshoz. Míg a kockázat a strukturáltságban, tervszerűségben a kimenetek lehetőségében való tájékozottságra, addig a bizonytalanság valamely jelenséggel, cselekvéssel kapcsolatos alapvető információhiányra utal (Vigvári, 2004).

De milyen értelemben beszélhetünk az önkormányzatok esetében kockázatokról? Képes-e a szabályozási környezet hatékonyan megelőzni a kockázatok kialakulását? Az első kérdést érdemes nemzetközi kontextusban megvizsgálni. A lakosság korösszetétele, a helyi közszolgáltatások típusa és formája, stb. lényeges eltéréseket mutat az egyes országokban, az önkormányzati rendszereket érő kihívások mégis több szempontból hasonlóak. Az európai társadalmak öregszenek, így a jövőben a szociális és egészségügyi ellátások iránti igény növekedni fog. Az Európai Unió által proklamált „élethosszig tartó tanulás” az oktatási rendszerekkel szemben támaszt minőségi kihívásokat. Magyarország, Dánia és Svédország esetében eme két közszolgáltatás a helyi kiadásoknak kb. 90%-át teszi ki. A vállalatok adókkal és járulékokkal való terheltsége – részben az alacsony aktivitási ráta miatt – nemzetközi viszonylatban magasnak mondható ezért a megnövekedett igények kielégítése újabb adók és járulékok kivetésével nem oldható meg.

Az önkormányzatoknak alkotmányos joguk a helyi közügyekben való önálló döntés. Ezzel kapcsolatos, hogy mind a nemzetközi, mind a hazai tapasztalatok azt mutatják, hogy a tisztán szabályozási megoldások nem jelentenek megfelelő garanciát, védelmet. Az OECD országokban – részben a korábbi évtizedek felelőtlen hitelfelvételei megismétlődésének elkerülése érdekében – évtizedekkel ezelőtt elkezdtek foglalkozni a helyi önkormányzatok pénzügyi kimentésének elméleti közgazdaságtani problémáival (Council of Europe, 2002a). A felelőtlen hitelfelvételi döntések mellett 1994-ben az

amerikai Orange County önkormányzatának esete is aktuálissá tette a kérdést, ahol a felelőtlen helyi pénzügyi spekuláció miatt a szolgáltatások színvonalát csökkenteni kellett és az alkalmazottak bérének kifizetését is el kellett halasztani. A szorult pénzügyi helyzetben az önkormányzat vezetése egyoldalúan döntött a kifizetésekről, ami a „willingness to pay” vagyis a fizetési hajlandóság oldaláról új kockázati elemnek tekinthető (Jókay, 1997).

Elméleti kutatások rámutattak, hogy az államháztartás alrendszereként még a felelősségteljes gazdálkodás követelményeinek való elégtétel esetén is előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor társadalmi okok miatt indokolt az érintett önkormányzatok kimentése. Magyarországon az önkormányzati csődesetek oknyomozása (Jókay, 2004) a jogszabályok kijátszása, illetve téves értelmezése miatt súlyos társadalmi konfliktusok kialakulására hívta fel a figyelmet. Kérdés, hogy az állam az ilyen kimentésektől a jövőben szavahihetően el tud-e határolódni.

Németországban több precedens értékű bírósági ítélet született, amelyek kimondták, hogy az önkormányzatok a helyi gazdaság „motorjai”. A legjelentősebb foglalkoztatónak, illetve szolgáltatónak tekintett önkormányzatok a helyi gazdaság fejlődését alapvetően befolyásolják. A reformok által tehát az egész nemzetgazdaság versenyképessége javítható. Bár a nézetet minden bizonnyal egyre többen osztják, ez a magyar önkormányzati szektor elmúlt 17 évében nem mindig volt így.

Az elmúlt időszakban a szektor romló makrogazdasági teljesítménye szigorodott a szabályozás, a hagyományos elemzések mellett pedig megjelentek a vállalati szektorban bevált elemzési módszerek. Kérdésként merül fel, hogy mennyiben lehet adaptálni az üzleti életben már meghonosodott kifejezéseket, elemzési módszereket az önkormányzatokra. A vállalatok esetében gazdag módszertana van a kockázatelemzésnek (lásd. Virág, 2003), az itt használatos kifejezések azonban az önkormányzatok esetében új értelmezést nyernek. Bár Magyarországon 1996 óta egyedülálló csődszabályozás van érvényben, a vállalatokhoz hasonló megszűnéssel nem kell számolni, és így a pénzügyi-vagyoni helyzet nem szükségszerűen áll a figyelem középpontjában. A rendszerváltást követő időszakban az államháztartásnak megannyi területe igényelte a reformokat. Ebben a helyzetben a helyi szint problémáira kevés kormányzati figyelem összpontosult, sőt bizonyos jelek szerint a központi szint igyekezett azokat elkendőzni. A hitelezők úgy vélték, hogy a hitelt felvevő önkormány-

zatok mögött ott áll az állam, mint „végső mentsvár”. Az adófizető vállalkozások a telephely változtatása által tudtak jelentős helyi adókedvezményeket, illetve a központi kormányzattól fejlesztési támogatásokat igényelni. A Standard and Poors’ és a Fitchratings minősítő ügynökségek önkormányzati minősítési módszertanukban a vállalatoknál használatos fogalmakat az önkormányzatokra alkalmazzák, ezt azonban a szektor működésére jellemző ország-specifikus vonások alapján véleményem szerint újra kell gondolni.

A kutatás célja és felépítése

Az önkormányzatok finanszírozásának széleskörű elméleti és empirikus háttere, illetve eredményei vannak, amelyekről a szakirodalom áttekintését követően megállapíthatjuk, hogy sok esetben időtállóak. A fiskális föderalizmus témában született elméletek az önkormányzati rendszereket érő kihívások idején reneszánszukat élik. Az élenkülő érdeklődésnek köszönhetően a feladat- és forrásdecentralizáció, illetve -centralizáció klasszikusnak tekinthető problémái újabb és újabb megvilágításba kerülnek. Tiebout hipotézise szerint az adófizetők lakóhelyük megváltoztatásával a helyi önkormányzati döntésekkel szembeni ellenérzésüknek adnak hangot, míg a „public choice” elmélet hívei felhívták a figyelmet a kormányzati rendszer működésének hibáira. Mindezen megállapítások új értelmet nyernek a tőke, a munkaerő, a termékek és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása, illetve a közpénzekkel és a közvagyonnal való transzparens gazdálkodás igénye miatt.

Az önkormányzatok feladataival és finanszírozásával foglalkozó elméleti kutatásokkal kapcsolatosan ezért célul tűztem:

- a korábbi elméleti kutatások megállapításainak hazai relevanciájának vizsgálatát;
- a szerteágazó és manapság újra a figyelem középpontjába kerülő kutatások legújabb eredményeinek a kockázatok szemszögéből való összegzését.

Az OECD országok önkormányzati rendszereiben az elmúlt évtizedekben komoly változások történtek, amelyekhez az egyes önkormányzatok eltérő sikerrel alkalmazkodtak. Az átalakulás iránya a helyi bevételekre való fokozottabb támaszkodás

és a gazdálkodás transzparenciájának fokozása volt. A helyi bevételeken belül a hitel szerepe országonként különböző, ami eltérő korlátozást tesz szükségessé a hitelfelvételt és az eladósodást illetően. Az önkormányzati rendszerek sokszínűsége miatt lényeges feladat a pénzügyi és vagyoni kockázatok legfontosabb jogszabályi forrásainak, a költségvetési egyensúly, a hitelfelvétel és az eladósodás sajátos nemzeti szabályozásának rendszerezése, valamint a szabályozások hasonló és eltérő vonásainak a kockázatok szempontjából történő elemzése.

A nemzetközi tapasztalatok a hazai önkormányzatok számára több okból is relevanciával bírnak. Egyrészt tanulhatunk más országok hibáiból, másrészt a kockázatok kezelésével kapcsolatosan nincs elégséges információ ma Magyarországon. A kockázatok mérésével kapcsolatos kiindulópontunkat a minősítő ügynökségek és az Állami Számvevőszék módszertani anyagai jelentik, amelyek az objektív értékelési-mérési módszerek akadályaiba ütközve egyre inkább az egyedi helyzet megismerésére és új, szubjektív értékelési-mérési módszerek kidolgozására ösztönöznek. Fontos megállapítás, hogy nem lehet tértől és időtől elvonatkoztatva elemezni a kockázatokat, vagyis a méréseket alapos, speciálisan az önkormányzatokra vonatkozó elméleti, módszertani elemzéseknek és információk, adatok gyűjtésének kell megelőznie. A kockázatokkal kapcsolatos elemzéseket, megállapításokat az államháztartásba ágyazottság és a jogszabályi, illetve makrogazdasági környezet folyamatos változásának tovaryűrő hatása miatt a vállalatoknál szokásos elemzésekhez képest sokkal nagyobb fokú óvatossággal kell kezelni. A kockázatokkal kapcsolatos vizsgálatok alátámasztására rendelkezésemre álltak a Marketing Centrum 2006 nyarán 405 önkormányzat polgármesterével készített mélyinterjújának adatai, amelyek egyrészt alátámasztották a részletes adatgyűjtés szükségességét, másrészt további kutatások kiindulópontjait is kijelölték. Dolgozatomban a hazai önkormányzatok kockázatainak elemzéséhez szükséges elméleti alapok mellett arra a konklúzióra jut, hogy a valódi helyzet feltárásához jelenleg nem áll rendelkezésre valamennyi szükséges információ, bizonyos jelek azonban komoly konfliktusokat és ebből adódóan súlyos következményeket vetítenek előre.

A disszertáció felépítése

A disszertáció rövid elméleti áttekintéssel indul, amely során áttekintésre kerülnek a föderális rendszerek problémáiról Észak-Amerikában elindult, mai napig tartó viták.

A második szerkezeti egységben a hitelfelvétel szabályozásának módszereit tekintjük át, kiemelve annak elméleti és gyakorlati akadályait, a transzparencia hiányát és az intézményi kockázatkezelési technikák fontosságát.

A harmadik rész a magyar önkormányzati rendszer elmúlt 17 éve alatt követi nyomon a kockázatok kialakulását és megjelenésének módját a feladatokkal és forrásokkal kapcsolatos szabályozás változása mentén.

A negyedik és ötödik fejezetek a szektorban megfigyelhető pénzügyi és vagyoni kockázatok konkrét típusait különíti el. Ebben a fejezetben kísérletet teszek ezek objektív és szubjektív elemekkel való alátámasztására.

A hatodik fejezet célja az önkormányzatok kockázatkezelési módszertani alapjának összegzése, illetve útmutatás nyújtása, amely révén:

- fény derül arra, hogy a felszín alatt komoly kockázatok rejtőznek, amelyek mértékéről azonban kevés információ áll rendelkezésre;
- az önkormányzatok vezetői a gazdálkodás pozitív külső megítélésével kapcsolatosan értékítéletet tudnak mondani;
- lehetővé válik az egyes településtípusok kockázatainak empirikus mérése.

Disszertációm egy 2006-os felmérés adatainak elemzése mellett konkrét önkormányzat esetében a kockázatok megjelenésének vizsgálatával és a következtetések levonásával zárul.

1. A helyi önkormányzati pénzügyek elméleti alapjai

A helyi önkormányzati pénzügyek elméleti kérdései a nemzetállamok kialakulásának idejéig nyúlnak vissza. Akkoriban a kormányzati egységek a helyi közösségek háztartásai voltak (Vigvári, 2002a), a helyi közösségek szükségletei pedig szűk területre, a honvédelemre irányultak. Bár a helyi uralkodói elit gyakran nagyban hozzájárult a gazdálkodás alapfeltételeinek megteremtéséhez, az eziránti motiváció elsősorban saját anyagi biztonságának és hatalmának alátámasztását szolgálta. Az európai feudális rendszerekben a földesurak föld- és házadománnyal támogatták a földművesek letelepedését, biztosítva a megélhetést, az igazságszolgáltatást és a rendvédelmet. A helyi közösségek dominanciáját a tőkés gazdaságok kialakulása törte meg. Ezek az időközben létrejött nemzetgazdaságok a lokális rendszerek méretének növekedése miatt szükségessé tették az irányítás központosítását.

Az új gazdasági rendszer a parlamentarizmus elvére épült, amely a bevételek szedésének és elköltésének jogát az uralkodók jogából a választott szervekre ruházta át. Az évszázadok folyamán a lakosság közjavak iránti szükséglete a külvilágra való utaltságból fakadó hiányérzet miatt jelentős fejlődésen ment keresztül (Heller, 2001). A gazdasági-társadalmi fejlődés tehát a közjavak iránti igények növekedését is magával hozta.

A közszükségletek bővülése a 19. és 20. században jelentős növekedésen ment keresztül. A társadalmak bonyolultabbá válását és a gazdaság fejlődését tükrözi az új típusú koordinációs mechanizmusok megjelenése, az állam funkciógyarapodása, és a közszektorral kapcsolatos elméletek szaporodása. A jólétre való törekvés társadalmi céllá válásával a politikusok az állam közjóléttel kapcsolatos szerepét kezdték vizsgálni, amit jól táplált a „nemzeti eszme felébredése, a nemzetek között a hatalomért való versengés és a gyakori háborúk” (Heller, 2001: 4.o.). A piaci koordináció mellett így az államapparátus kiépülése bürokratikus, majd reciprocitáson alapuló koordinációhoz vezetett. Az állam gazdaságba történő beavatkozása azonban – részben a háborúk okozta mérhetetlen pusztítások miatt – folyamatosan viták tárgyát képezte. A kritikusok egyre inkább a szabályozás, és az „éjjeli őr” szerep fontosságát hangsúlyozták a

közvetlen beavatkozással szemben. A történelmi események azonban az állam fokozott jelenlétének szükségességét igazolták. Keynes elmélete az 1930-as években kimutatta, hogy a gazdasági ciklusok idején az állam aktív foglalkoztatási és beruházási programjai hasznosak a társadalom számára. Ez nagyban hozzájárult a közpénzügyek elméletének a közgazdaságtan keretei közé történő beintegrálódásához. A közpénzügyek elmélete ugyanis kezdetben csak az állampénzügyekre terjedt ki. A 19. és 20. századi fejlődés hívta életre a politikai döntések gazdaságra gyakorolt hatását vizsgáló közösségi döntések politikai gazdaságtanát, az optimális intézményi rendszer kérdésével foglalkozó közösségi gazdaságtant, majd a közszektorbeli szereplők viselkedésére koncentráló közösségi döntés elméletét.

Az elméletek beintegrálódását nagyban elősegítette a vegyes gazdaságok megjelenése. Az állam szerepének növekedése mind az állami kiadások növekedésén, mind a beavatkozási területek számának gyarapodásán keresztül érzékelhető. A népesség növekedése, a technikai fejlődés, a településszerkezet, a foglalkoztatás átalakulása olyan szükségleteket teremtettek, amelyek kielégítéséhez a piac részben vagy teljes egészében hiányzott. A jólét növekedése az egyes országokban egyre nyilvánvalóbbá és összemérhetőbbé vált, a területi egyenlőtlenségek kezelése pedig a demokrácia növekedésén keresztül egyre sürgetőbbé vált. Mindezek a folyamatok nagyban hozzájárultak az állami funkciók bővüléséhez, árnyaltabbá válásához.

Az önkormányzati pénzügyek elméleti alapjait alapvetően 4 fő részben tárgyaljuk. Az első részben a kormányzati funkciók tartalmi, összehangolási kérdéseivel foglalkozunk, a második részben a fiskális föderalizmus elméletének fejlődését, illetve a helyi kormányzati pénzügyi rendszer finanszírozási módszereit, problémáit, veszélyeit tekintjük át. A harmadik rész a „public choice” elmélet kritikáját foglalja össze, végül a negyedik rész a fiskális föderalizmus második generációs elméletének újszerű nézeteire koncentrál.

1.1. A kormányzati funkciók összehangolásának problémái

A kormányzati szektor létezése Musgrave (1989) szerint az allokáció, a redisztribúció és a stabilizáció iránti társadalmi igényre vezethető vissza. Az egyes funkciók konkrét formát a verseny ösztönzésével, a piacra lépés biztosításával, a magas szintű

foglalkoztatást és az árstabilitás biztosító programokkal nyernek. Az allokáció során a társadalom igényeinek kielégítésére közjavak jönnek létre, amelyet az állam elérhetővé tesz az állampolgárok számára. A redisztribúció a jövedelemkülönbségek enyhítésével a fogyasztási képességet javítja az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezőknél. A stabilizáció az első két funkciót hangolja össze, tehát végső soron „egyenlegező” funkciónak is tekinthető, egy speciális vonása azonban rávilágít komplexitására, nevezetesen, hogy magában foglalja az adófizetők, illetve fogyasztók befolyásolását.

Bár Oates (1968) szerint a stabilizáció és a redisztribúció a központi kormányzat, az allokáció pedig a helyi kormányzat szintjén látható el nagyobb hatékonysággal, a gyakorlatban az egyes funkciók keverednek. A falusi általános iskola egyrészt munkahelyet teremt, másrészt kompenzálja a piaci alapon jövedelmező magániskolák hiányát, harmadrészt a jövedelemkülönbség csökkenése irányába hat a képzésen keresztül, negyedrészt biztosítja a valamely nemzeti szinten fontosnak tartott szolgáltatás egységes minőségét és elérhetőségét. Az allokáció, redisztribúció és stabilizáció tehát igen komplexen jelenik meg, és erre a szolgáltatás nyújtásáért felelős kormányzati szintnek, illetve kormányzati egységnek tekintettel kell lennie.

Az állami funkciók keveredése nem csak vertikálisan, hanem horizontálisan is bekövetkezhet. Adott közjóság ugyanis nem feltétlenül csak azon a területen fejti ki hatását, amelyre azt létrehozzák. A közpénzügyi szakirodalom megkülönbözteti egymástól a helyi (vagy lokális), a regionális és a globális közjavakat, az igénybevevők földrajzi elhelyezkedésüktől függően azonban több szolgáltatóval is kapcsolatba kerülhetnek anélkül, hogy a közjósággal kapcsolatos költségekhez hozzá kellene járulniuk.

1.1.1. Az allokációs funkció térbelisége

Az allokációs funkció a társadalmi szükségletek kielégítésével kapcsolatosan elsődlegesen a helyi kormányzati szintre ró feladatokat, mivel a közjavak alapvető jellemzői (fogyasztói verseny léte vagy hiánya, preferenciák kinyilvánításának foka, kizárás lehetősége, stb.) területenként jelentősen eltérnek egymástól (Oates, 1968). A helyi közjavak helyi szintű előállítása mellett szól a közpénzügyi irodalom azon

felismerése, hogy a magánjavak esetében a vásárlók tulajdonjog iránti igénye irányítja a termelést, a közjavak esetében azonban a termelő és a fogyasztó között ilyen kapcsolat nem jön létre (Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B., 1989). A kormánynak tehát pontosan ismernie kell az eltérő közjavak iránti igényeket, ami könnyebb, ha a szolgáltató közelebb áll a fogyasztókhoz. Logikusan merül fel a kérdés, nem kell-e minden egyes közszolgáltatás lefedettségi területét az igénybe vevők területi elhelyezkedése alapján meghatározni, vagyis minden közszolgáltatást a lehető legközelebb nyújtani a fogyasztókhoz? A probléma ekkor az, hogy az eltérő területi lefedettségű közszolgáltatások nagyfokú koordinációt igényelnek, így valójában nem érdemes minden közszolgáltatást a helyi kormányzati szintnek nyújtani. Magyarország esetében ezzel kapcsolatosan meg kell említeni, hogy a helyi önkormányzatoknak igen széleskörű feladatai vannak, ami arra utal, hogy a törvények az allokációs funkció térbeliségének problémáját nem veszik figyelembe.

Az allokáció tehát nem tekinthető kizárólagosan a helyi kormányzati szint funkciójának, nem lehet azonban kizárólagosan magasabb szintű kormányzati egységhez sem rendelni, mivel a fokozott koordináció tulajdonképpen centralizációt jelent. Az előállítás hatékonyságát azáltal lehet növelni, ha a központi kormányzat eltérő számú és hatáskörű kormányzati egységeket hoz létre, részben átvállalva az allokációs funkcióval kapcsolatos felelősséget a helyi szinttől.

1.1.2. A redisztribúciós funkció térbelisége

Hipotézis 1.: A globalizáció világában a nemzeti szintű redisztribúció a jövedelemkülönbségeket nem képes megszüntetni. A szub- és szupranacionális kormányzatok együttműködése csak megfelelő forráscentralizációval képes a helyi kormányzati szinten erősödő pénzügyi konfliktusokat mérsékelni.

A redisztribúció központosítása melletti érveket az Észak-Amerikában végzett kutatások szolgáltatták, amelyek – többek között – rámutattak, hogy az adóalap nagyfokú mobilitása a hatékony helyi szintű redisztribúciót megnehezíti. A kutatások mindazonáltal azt is kimondták, hogy a nem mobil adóalapok alkalmazása nem zárja ki az egyes régiókban keletkező eltérő újraelosztási igény megfelelő helyi szinten történő

kezelését, nyitva hagyva ezáltal a funkció kormányzati szintekhez rendelésének kérdését.

Az állam redisztribúciós funkciójának kizárólag a központi kormányzati szinthez történő rendelése ellen több ok is szól. A szegények felzárkóztatásának igénye differenciált adópolitikát és a helyi jövedelmi viszonyok pontosabb ismeretét igényli, ami szükségessé teszi a helyi kormányzati szervek bevonását. Bizonyos esetekben a közjavak mennyiségével és minőségével kapcsolatos alkotmányos, illetve politikai elvárások az alsóbb szintű kormányzati rendszerekre torzítólag hatnak. Az oktatás, az egészségügyi ellátás esetén bár valóban indokolt az egységes színvonal és minőség, a helyi pénzügyi rendszerben – az eltérő pénzügyi és vagyoni helyzet miatt – komoly fiskális feszültségek keletkezhetnek (Oates, 1968). Indokolt tehát a helyi szint bevonása a redisztribúcióba.

A globális közjószágok megjelenésével jogosan merül fel a nemzetek feletti redisztribúció igénye. Az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott programok gyakran több ország polgárainak érdekeit szolgálják (pl. transzeurópai úthálózat fejlesztése, egységes belső piac kiépítése, stb.). Ezeknek a közjavaknak a finanszírozása jelentős pénzbeli hozzájárulást tesz szükségessé a tagállamok részéről. Az Európai Unió jelenlegi, a közösségi GNI 1,27%-áig tervezhető közös költségvetése mindazonáltal nem tekinthető elegendő nagynak ahhoz képest, amilyen komoly célokat hivatott elérni¹.

Az EU nem rendelkezik adókievetési joggal ezért a tagállamokon múlik, hajlandóak-e újabb nemzeti forrásokat átengedni. Ha az nem történik meg, az intézményrendszer kiépítése miatti redisztribúció nemzeti szinten elméletileg megvalósítható, az államháztartás többi alrendszerének – szintén erősödő – finanszírozási problémái miatt azonban megítélésem szerint nem valószínű. Ez az egyéb kihívásokkal szembesülő szektornak komoly kihívást fog jelenteni, ami alátámasztja fenti hipotézisünket.

¹ Míg az Európai Unióban a strukturális alapok kiadásai a közösségi GNP 0,4%-át teszik ki, addig a hozzá hasonló Amerikai Egyesült Államok vagy Ausztrália esetén az ilyen jellegű kiadások aránya a GDP 3-7%-a között mozognak.

1.1.3. A stabilizációs funkció térbelisége

A stabilizációs funkciót – ami az az első empirikus kutatások (lásd. Oates, 1968) a központi kormányzat hatáskörébe rendelték a fiskális és monetáris politikai eszköztár átengedésének káros következményei miatt. A kutatók úgy vélték, hogy az alsóbb szintű kormányzatok a fiskális és monetáris politikai eszközök önálló alkalmazása instabilitást idéz elő, ami akadályozza az allokációs és redisztribúciós funkciók összehangolását.

Föderális rendszerekben mindazonáltal a hatékonyság és az érintett területek kiterjedése, mérete alapján elképzelhető a funkció regionális szintű kormányzatokkal való megosztása. Németországban és az USA-ban a regionális kormányzati szint illetékességi területének nagy mérete lehetővé teszi a kisebb gazdasági övezetek, települések stabilizációs problémáinak decentralizált kezelését.

1.2. A fiskális föderalizmus elmélete és gyakorlata

Az állam feladataival foglalkozó fiskális föderalizmus elméletek egészen a föderális rendszerek kialakulásáig nyúlnak vissza. Az Amerikai Egyesült Államok tagállamai a 19. században az ún. piacmegőrző („market-preserving”) föderalizmus elmélet szerint működtek, ami a helyi közügyekben az egymástól való elszeparálódás formájában nyilvánult meg. A 20. században megjelenő versengő föderalizmus elmélete felismerte, hogy az adóterhek mérséklése és az adózás tárgyi hatályának kiterjesztése nagyobb adóbevételeket, ezáltal sikerebb kormányzást eredményez.

A fiskális föderalizmus elmélete az 1950-es években újabb fejlődésen ment keresztül Samuelson (1954) és kortársai munkássága nyomán. Samuelson elmélete nagyban elősegítette a közjavak pontos definiálását és csoportosítását, a centralizáció-decentralizáció problémájának pontosabb megértését, továbbá újra ráirányította a figyelmet az adózási rendszer működésének problémáira. Az ebben az időben született elméleteket – utólagosan – elsőgenerációs elméleteknek nevezi a szakirodalom, mivel a kutatási irányokban az 1980-1990-es években lényeges irányváltásokra került sor.

A közjavak centralizációjának és decentralizációjának dilemmáját jól mutatja, hogy általánosságban mindkettő mellett komoly érvek hozhatók fel. Ezt jól bizonyítja, hogy a

történelemben mind alulról, mind pedig felülről építkező föderális rendszerek kialakulására számos példát találunk. A kutatások elsősorban a decentralizáció előnyeire, illetve hatékony működésére irányultak. A kutatások eredményei a decentralizáció mellett szóló érvek összegyűjtése volt:

1. *Helyi igények*: a helyben elérhető közjavak fokozottabban veszik figyelembe a helyi igényeket (Oates, 1968),
2. *Információs problémák*: az információ központosítása magas tranzakciós költségekkel jár (Walsh, 1993 és Oates, 1999). A helyi kormányzat a helyi lakosokra nem az országos „átlagot” kényszeríti rá a közjavakból (Szalai, 2002).
3. *„Leviathan-hipotézis”*: ha valamely közszolgáltatás határköltsége konstans, és valamely fogyasztói csoport szükséglete a medián-szavazóéval megegyezik, Pareto-hatékonyság érhető el. Ez pozitívan hat a kormányzati szektor méretének csökkentésére (Cullis, 2003).

A helyi közügyek hatékony ellátása – a kormányzati funkciók térbeliségének köszönhetően –mindazonáltal nem zárja ki a központi kormányzattal való együttműködést. A kapcsolatokat részben a versengő föderalizmus térhódítása, részben pedig a közfeladatok mennyiségi gyarapodása és a helyben elérhető bevételek alacsony szintje miatt a transzferek igénybe vétele tette indokolttá (Weingast, 1995 és McKinnon, 1997). Az egymással versengő helyi önkormányzatok ugyanis eltérő mértékben tudták a helyi szükségleteket kielégíteni, ami a helyi gazdaság eltérő ösztönzésén keresztül predeterminálta volna helyzetüket. Egyre több konkrét esetben merült tehát fel a központi beavatkozás szükségessége.

1.3. A közjavak centralizációja melletti érvek

A centralizáció melletti érvek közül 4 tekinthető kiemelten fontosnak.

1.3.1. A túlcsoordulási hatás

A túlcsoordulási hatás arra a jelenségre utal, hogy a decentralizált kormányzatok a helyi közszükségletek kielégítése során más települések lakói számára is elérhetővé teszik a

közszolgáltatást. Mivel azonban ezen személyek finanszírozásba való bevonása magas tranzakciós költséggel járna, a fogyasztói preferenciák rejtve maradnak (Buchanan, 1992).

A túlsordulási hatás elkerülése érdekében a központi kormányzatnak meg kellene határozni a közszolgáltató szervezetek optimális méretét. A központi beavatkozást – még akkor is ha csupán koordinációban nyilvánul meg – joggal tekinthetjük centralizációnak, ami kiválthatja az ún. puha költségvetési korlát megjelenését. A kifejezés arra utal, hogy az állam a számára fontos szereplőket nem hagyja csődbe menni (Kornai és társai, 2004). Bár a fogalom eredetileg a szocialista államhoz és annak nagyvállalataihoz kapcsolódott, tapasztalatok szerint a kapitalista állam és a nagyvállalatok, a pénzpiaci szereplők, valamint az önkormányzatok kapcsolatában is tetten érhető. A kimentés további kockázatos cselekvésre készteti az érintett szereplőket, jelentősen csökkentve a központi kormányzat szavahihetőségét (Goodspeed, 2002). A költségvetési korlát keményítésére alapvetően két megoldás létezik. Az első a hatékonyan működő hitelpiac, amely a gyenge fiskális teljesítményt rosszabb hitelfelvételi lehetőséggel szankcionálja. A másik megoldás a nagymértékben mobil termőföldpiac, amely révén a túlzott mértékű helyi adósság csökkenti az ingatlanok értékét, a terület elhagyására ösztönözve a lakosokat. Mindkét megoldás tehát a nem hatékonyan működő szervezetek kimentési költségének növelésére épít (Qian és Roland, 1998).

A pénzügyi kimentéstől való elhatárolódás a fogoly-dilemmára hasonlít, amelyben a résztvevőknek érdekében áll a felelőtlen helyi magatartás. A fiskális kimentéssel kapcsolatosan két kérdés merül fel: miért nem képes a központi kormányzat szavahihetően elhatárolódni, illetve mi a perverz kormányzati viselkedés motiváló ereje? Goodspeed (2002) szerint a magyarázat a politikusoknak a helyi jólét túlzott mértékű csökkenésétől és a választásokkal kapcsolatos félelmében rejlik. Wildasin (1997) szerint a nagyobb kormányzati egységek bukása a teljes gazdasági rendszert instabillá teszi, másrészt a központi kormányzat a feladat- és forrásdecentralizáló rendszer hiányosságai miatt felelősséget érez a helyi kudarcért. Amint az az OECD országok esetében bebizonyosodott, bizonyos esetekben a központi kormányzat nem határolódhat el a pénzügyi kimentéstől. Bár fontos a szavahihető elhatárolódás, az önhibán kívül bekövetkezett események alóli kimentésnek – amelynek igazolása szintén

problémát jelent – az ország érdekében kell állnia. A latin-amerikai országokban az 1990-es években végigsöpört pénzügyi válságok több esetben igazolni látszanak ez utóbbi feltételezéseket (Weingast, 2006).

1.3.2. Túlzsúfoltság és a klubjavak

Az ezzel kapcsolatos elméletek arra világítanak rá, hogy bizonyos nem tiszta helyi közjavak – mint például a természeti környezet, az infrastruktúra fejlettsége és állapota – az adófizetők be- illetve kitelepülését eredményezhetik adott településre. Ha a helyi önkormányzat a közjavak finanszírozási szükségletének megfelelően módosítja a helyi adókulcsokat, a betelepülések révén csökken az egy főre jutó adóteher, az újabb adófizetők megjelenése azonban túlzsúfoltságot idézhet elő. A helyi politikának ezért figyelembe kell vennie, hogy az adott helyen élő emberek szeretnek ugyanolyan mennyiségű és minőségű közjóságokat fogyasztani. Meg kell tehát állapítani az adott „klub”-hoz tartozó lakosok optimális létszámát. A létszám a méretgazdaságosság függvénye, vagyis olyan fiskális ösztönzőket kell alkalmazni, amelyek a határköltség és határhaszon egyenlőségét eredményezik az egyes közszolgáltatásoknál. Ehhez le kell építeni a többletkapacitásokat. Hamilton (1975) szerint a megoldás a finanszírozási rendszerben rejlik: ha a helyi önkormányzat ingatlanadót vet ki lakosaira, és megszabja, hogy illetékességi területén belül milyen minőségű ingatlanok építhetők, akkor tagsági díjat állapít meg, a zsúfoltságot pedig a kiadott építési engedélyek számán keresztül kontrollálhatja. Az elmélet kritikusai szerint azonban nem a kormányzat egésze, hanem csak az adott közszolgáltatás túlzsúfoltságáról és méretgazdaságosságáról beszélhetünk.

A magyar önkormányzati szektor véleményem szerint jelenleg nem érdekelt pénzügyi helyzetének transzparenssé tételében, ami az előzőekben tárgyalt optimális intézményi méret kialakítását, illetve a helyi preferenciák megismerésén keresztül a túlzsúfoltság elkerülését nem teszi lehetővé. Véleményem szerint Hamilton ingatlanadó modellje a gyakorlatban nem állja meg a helyét, mert nem csak szabályozó eszköz, hanem tekinti egyre jelentősebb bevételi forrás is.

1.3.3. A Tiebout-hipotézis és kritikái

Tiebout (1956) hipotézisében azt állította, mivel az adófizetők a lakhelyüket szabadon választják meg, a kormányzati egységek a helyi lakosság közjavak iránti preferenciáinak megállapítására és ezzel összhangban lévő helyi adópolitikára törekednek. A fogyasztó-adófizetők ugyanis saját érdekeiket követik a lakóhely megválasztásakor, tehát azt a helyi kormányzatot részesítik előnyben, amelyik leginkább megfelel közszolgáltatási és adófizetési preferenciáiknak. Samuelsonnal ellentétben Tiebout azt a nézetet vallotta, hogy létezik olyan mechanizmus, amelynél az egyéni döntések Pareto-hatékony közjóság-előállításhoz vezetnek. Tiebout szerint a helyi politikai vezetésnek érdekében áll olyan mennyiségű és minőségű szolgáltatásokat nyújtani, és ehhez olyan adómixet alkalmazni, amellyel megtartja saját adófizetőit és más területekről is képes odavonzani új adófizető vállalatokat, illetve magánszemélyeket. A mechanizmus annál jobban működik:

1. minél több kormányzati egység létezik, amelyek közszolgáltatási és adóstratégiájukban különböznek egymástól,
2. minél mobilabbak az adófizetők, és hajlandók számukra előnyösebb településekre áttelepülni
3. minél jobban informáltak az adófizetők.

Tiebout elméletében az adófizetők a számukra nem optimális közjóság-adó kombinációjú településekről elköltöznek. Az adófizetők eme magatartása a „lábbal szavazás” kifejezéssel került be a szakirodalomba és az Európai Unió személyekkel kapcsolatos szabadságjogtétele alapján mai napig aktuális kérdés. Az eredeti Tiebout-modell a túlszűfolttság problémájával csak közvetetten foglalkozott: a helyi kormányzati egység egy vezetője kontrollálja, mekkora lélekszám mellett tekinthető optimálisnak a közjóság. Az optimális méret elérése után a helyi hatóságoknak meg kell tiltani a betelepülést. Ez viszont problémát jelent, ha nincs olyan azonos jellemzőkkel bíró alternatív kormányzati egység, ahová a preferenciák eltérése miatt más lakosok betelepülhetnének. Szintén érdekes gondolatokat vet fel a tér, mint dimenzió bekapcsolása, hiszen a költözés költségeinek figyelembe vétele esetén nincs általános piaci egyensúly (Koopmans, 1954).

A Tiebout-hipotézis ellenzői arra is felhívták a figyelmet, hogy kevés az empirikus bizonyíték arra, mi alapján választják meg az adófizetők telep-, illetve lakóhelyüket. Walsh (1993) szerint a kormányzati egységek közötti versenyhez nem szükséges a mobilitás, hiszen az adófizetők nem csak a más helyre való áttelepülést, hanem más kormányzati szint, illetve más szektor (pl. magánszektor) szolgáltatásai között is választhatnak. Oates (1999) ezzel magyarázta, hogy az USA-ban a szociális feladatok a föderális kormányzattól a tagállamokhoz kerültek vissza.

A Tiebout-hipotézis kritikájának fogható fel Pauly (1973) azon elgondolása is, amely szerint a jövedelmi különbségekkel szembeni érzékenység is közjószág. A településen élő szegény rétegek jövedelmi helyzete ugyanis a többi rétegek jövedelmi helyzetére is kihat. Ha tehát a mobilitást korlátozzuk, az elvándorlás megtiltása javítja az allokációs hatékonyságot. A mobilitás biztosítása tehát nem szükségszerű, így a preferenciák kinyilvánítására sem feltétlenül kerül sor.

Bár manapság egyre nagyobb hangsúly helyeződik az erőforrások szabad áramlásának biztosítására (lásd. Európai Unió), a gyakorlatban az értékes erőforrásokat a kormányzatok adókedvezményekkel, részrehajló kormányzati döntésekkel, stb. igyekeznek maguknál tartani. Szintén felhozzák a Tiebout-elmélet támadói, hogy az egyén helyváltoztatási döntésének meghozatalakor nem számol a saját betelepüléséből fakadó zsúfoltságnövekedéssel és az egy főre jutó adóteher-csökkenéssel.

1.3.4. A „légyfogó-hatás” („flypaper-effect”)

A „légyfogó-hatás” katonai eredetű kifejezés, amely arra a jelenségre utal, amikor az ellenséget olyan területre csalják, ahol a legsebezhetőbb, illetve ahol a legkönnyebb hatástalanítani. A gazdasági életben a fogalom az adózásnál jelenik meg. Egy adórendszer hatékonyságának feltétele ugyanis, hogy a kivetett adó „megragadjon” azon a helyen, ahová kivetették (az elmélet hívei nem ismerték fel, hogy a termelők az adóterhet képesek áthárítani a fogyasztókra).

Az elmélet helyi pénzügyekkel kapcsolatos relevanciája az, hogy ha a központi támogatások csökkennek, a helyi önkormányzat a hiányzó jövedelmet nem, vagy nem a szükséges mértékben vonja el adók formájában a helyi lakosságtól. A torzulást visszafelé is sikerült empirikusan igazolni: a helyi szintnek juttatott többletjövedelem nem válik teljes mértékben a magánszektor előnyére adócsökkentések révén (Bradford és Oates, 1971).

Az adókkal szemben követelmény, hogy az erőforrások allokációját ne térítse el a hatékonyságtól, legyen könnyen adminisztrálható. A helyi önkormányzatok adópolitikája mindazonáltal externália, így további feltételeknek is eleget kell tennie az egyes adópolitikáknak (Musgrave, 1983, Inman és Rubinfeld, 1996):

1. Ne lehessen az adóterhet más települések lakóira „exportálni”.
2. Meg kell akadályozni a regresszivitást, amely során a nagyobb költséget jelentő adófizetőket az önkormányzatok igyekeznek távol tartani, míg a nagyobb hasznot jelentőket magukhoz vonzani.
3. Bizonyos társadalmilag fontos közjavak (például hulladéklerakó telephelyek) haszna közismert, az ilyen létesítményeket működtető cégeket mégis igyekeznek a települések többletadókkal távol tartani (ezáltal a szükségesnél kisebb mennyiség kerül előállításra a közjóságból).
4. Mobil adóalapokra az elvándorlás valószínűsége miatt alacsonyabb adót vetnek ki az önkormányzatok, így a nem mobil adóalapokat túlzott mértékben terheli adó.
5. Az alacsony adószint bár újabb adózókat vonz a térségbe, ez a közszolgáltatások minőségére negatívan hathat.

Komoly probléma annak biztosítása, hogy az adó formájában történő elvonás igazodjon a helyi közfeladatok finanszírozásához. Mivel azonban más mennyiségű, illetve minőségű közjavakat kell előállítani az egyes településeken, így eltérő helyi adómixre van szükség. A helyi adópolitikában megmutatkozó különbségek egy része nemkívánt negatív hatásokkal járna, amelyeket transzferek nyújtásával mérsékelni lehet.

A transzfereknek alapvetően 4 funkciót kell betölteniük:

1. Fiskális hiány megszüntetése: központi szinten a kiadási igénynél nagyobb, helyi szinten viszont bevétel keletkezik.
2. Túlsordulási hatás internalizálása: támogatni kell azokat a helyi közszolgáltatásokat, amelyek más területen élők számára is hasznot jelentenek.
3. Minimális szintű szolgáltatás biztosítása: a nemzetgazdaság hatékony működése érdekében a legfontosabb közszolgáltatások esetében meg kell állapítani egy minimális teljesítményszintet.
4. Horizontális fiskális különbségek megszüntetése: az elvárt minőséget lehetővé tevő adóteher eltérése a rendszer fennmaradását veszélyezteti.

A transzfereket a központi kormányzat különböző módon nyújthatja, figyelembe véve a helyben képződő bevételeket. A feltétel nélküli támogatások az adott település demográfiai, gazdasági helyzetét veszi figyelembe. Az így kapott pénzeket az önkormányzatok szabadon felhasználhatják. A feltételhez kötött, de az önkormányzat hozzájárulásától nem függő támogatásokat olyan esetekben alkalmazzák, amikor a cél az, hogy az adott közszolgáltatás színvonala egységes legyen valamennyi településen. Az illesztett támogatásokat a túlsordulási hatás megszüntetésére nyújtja a központi kormányzat, ekkor a támogatás összege függ az adott célú helyi kiadások nagyságától.

1.4. A „public choice” elmélet kritikája a fiskális föderalizmusról

A „public choice” (magyarul „közösségi döntés”) elmélet a közgazdaságtudomány és a politikatudomány határán álló kritikai felfogás, amely az állami szervek működésében látja a közszolgáltatások iránti igény nem hatékony kielégítésének okát (Ohnsorge-Szabó, 2000). Az elgondolás gyakorlati oldalról mutatott rá az allokációs, redistribúciós és stabilizációs funkciók forrásokkal való összehangolásának problémájára.

A „public choice” szembeszállt a fiskális föderalizmus azon alaptételével, hogy a kormányzati szektorban dolgozó szereplők célja az adófizetők jólétének

maximalizálása. Szerintük ugyanis az, hogy a jólétet a kormány mennyire javítja, attól függ, hogy hogyan befolyásolja a kormánypárt viselkedését a pártok közötti verseny.

Az elmélet képviselői szerint mind a szavazók, mind a politikusok saját érdekeiket követik. Downs (1957) szerint a választók „racionálisan érdektelenek”. Ez azt jelenti, hogy bár a szavazás kimenetele fontos számukra, úgy érzik, egyéni szavazatuk nincs rá kihatással. Ha ugyanis a preferenciák normális eloszlásúak és léteznek olyan szavazók, akik preferenciái a mediánnal egybeesnek, a politikai pártok programjai alig fognak különbözni egymástól. Arrow (1974) rámutatott, hogy az egyéni szavazások közösségivé alakulása paradox helyzetet eredményez: annak ellenére, hogy az egyének döntéseikben következetesek és tranzitívek, a többségi szavazás eredménye nem lesz feltétlenül az. A teljesen demokratikus szavazás tehát nem képes tökéletesen átalakítani az egyéni preferenciákat közösségivé. Arrow szerint a torzulás miatt vagy korlátozni kell az egyéni preferenciákat, vagy az egyéneknek meg kell állapodniuk egy bizonyos célrendszerben, ám mindkét megoldás a demokrácia, vagyis a szabadság korlátozásával jár. Arrow követői az állítást szűkebb értelemben vizsgálták, szerintük a közösségi döntés tranzitív lehet, amennyiben a preferenciák egy többségi megoldás körül rendeződnek (Solt, 2001). Shaw (1993) szerint a választók érdektelenségének oka magában a közjószág jellemzőiben rejlik: a magánszektor által előállított jóságok esetében önállóan fizetünk a szolgáltatásért, így pontosan tudni akarjuk, mit veszünk, a közjavak esetében azonban közösen fizetünk érte, illetve a közjószágot előállító szervezet teljesítményét nem tudjuk önállóan megítélni.

A teljesítmény megítélésével kapcsolatos bizonytalanság egy nem bízató következtetés levonásához vezet: megfelelő ellenőrzés nélkül a kormányzati teljesítmény nem lesz optimális. Ezt az USA gyakorlata is megerősítette. Az USA-ban az 1970-es években a légszennyezés visszaszorítására irányuló szövetségi törvény (Clean Air Act, 1977) ugyan a választók érdekeit védte, ez azonban egyúttal a gazdasági növekedést is visszafogta. A törvény szerint ugyanis a fejletlenebb területeken szigorúbb standardoknak kellett megfelelnie a vállalatoknak, mint a fejlett területeken működőknek. A „public choice” elmélet hívei ezért joggal hívták fel a figyelmet a kormányzati szektor működésének hibáira („government failure”), ami az erőforrások hatékony felhasználására irányította a figyelmet. Felismerték azonban, hogy a teljesítmény mérésének problémája nem ösztönzi a hatékonyság javítását. Maga az a

tény, hogy a választókat meg kell győznie a politikusoknak – a lobbizás, szavazatvásárlások révén – jelentős többletköltségeket okoz az adófizetőknek. Az elmélet hívei által javasolt megoldások széleskörűek voltak. Egy részük alapvetően szkeptikusnak minősíthető, mivel a hatékony korrekció lehetőségét eleve elutasították. Egyes hívek szerint a hatékonyság javításához decentralizálni kell a közszolgáltatásokat – ami csökkenti a kormányzat diszkrecionális jogát –, korlátozni kell a kormányzati kiadások növekedését. Szintén mások a választói preferenciák jobb megismerésének szükségességét hangsúlyozták. A preferenciák, közszükségletek iránti igény változása esetén azonban az intézményrendszer átalakítása társadalmi konfliktusokat szülhet, a gyakorlatban tehát a szavazók nem támogatják a racionalizálást.

A „public choice” elmélet kritikusai joggal teszik fel a kérdést, miért nem adtak választ a közgazdászok arra a kérdésre, hogy hogyan szavaznak az emberek, illetve ténylegesen mire reagálnak, ha a végeredményt nem képesek befolyásolni. Az elmélet komoly kritikát kapott az állam jótékony voltának megkérdőjelezőitől is. Az állami kiadások drasztikus növekedése és az állítólagos közjó érdekében indított háborúk ugyanis az 1980-as években kezdték szertefoszlani a közpénzügyi rendszer irányíthatóságával kapcsolatos nézeteket. Az ebben az időszakban született kutatások a fiskális föderalizmus premisszáit kezdték el újraértékelni.

1.5. A fiskális föderalizmus második generációs elmélete

A fiskális föderalizmus második generációs elmélete rendkívül szerteágazó kutatásokon alapul. Valójában sem a kialakulás időpontja, sem az elmélet kiterjedésének határai nem állapíthatók meg – ugyanazon folyamatok megfigyelése történik más aspektusból. Garzarelli (2004) felhívta a figyelmet arra, hogy mind Oates, mind Tiebout elméletei helytállóak, csupán pontosabb definiálásra szorulnak. A korábbi elméletekkel ellentétben a második generációs elmélet szerint a decentralizáció egyrészt hatékonyabban képes megakadályozni a hatalom koncentrációját, javítja a kormányzati szektor szavahihetőségét, másrészt lehetővé teszi, hogy a helyi lakosok könnyebben kifejezésre juttassák szükségleteiket a kormányzat előtt (Garzarelli, 2004 és Seabright, 1996).

A második generációs elméletekben fokozottan megjelennek az állam globalizációs kihívásai. A konvergencia folyamatok és az állami szektor méretének csökkentési igénye a finanszírozásban a figyelmet a transferekről a helyi bevételekre, és ezek kapcsolatának alakítására helyezte. A helyi bevételekre fokozottabban támaszkodó önkormányzatok ugyanis empirikusan igazoltan szavahihetőbbek az adófizetők szemében, a helyi igényekhez közelebb álló közjavakat állítanak elő és kevésbé korruptak (Rodden és Wibbles, 2002)². Mivel a tőke szabad áramlását korlátozó akadályokat világszerte elkezdtek felszámolni, a finanszírozási rendszernek fokozottabban kell támogatnia a helyi gazdaság fejlesztését. Padovano (2005) a transzferrendszerrel kapcsolatosan arra a következtetésre jutott, hogy a tőke szabad áramlása ellenére a transzferrendszer képes a tőkeáramlást úgy befolyásolni, hogy a jövedelemkülönbségek megmaradnak a települések között. Mellőzni kell az olyan transferek használatát, amelyek a helyben megtermelt jövedelem növekedésével negatívan korrelálnak. A többlettranszferek nyújtását a helyi kormányzat fokozottabb felelősségvállalásához is kötni kell (Weingast, 2006).

Az adóbevételek növelése érdekében nem szabad a központi támogatásokat teljes mértékben elvonni. Az adópolitikában el kell továbbá kerülni, hogy a központi és a helyi önkormányzat ugyanarra az adóalapra támaszkodjon, mivel ez az adó alapjának erodálódásához, végül pedig fokozottabb vertikális adókoordinációhoz vezet (Seabright, 1996).

A centralizáció-decentralizáció oates-i teorámája több ponton módosul az új elméletekben. Egyrészt a decentralizáció korábbi definíciója megkövetelte, hogy a közjóság fogyasztását a teljes népesség földrajzi részhalmazára értelmezzük, ami viszont kizárta a lakosok elköltözését. A decentralizáció új megközelítése szerint csak azt tételezhetjük fel, hogy a fiskális paraméterek megváltozására nem reagálnak elköltözéssel a lakosok (Oates, 2006). A lakosok elköltözése esetén – tiszta közjavakat feltételezve – nem csak a közjavak előállítási egységköltségének csökkenésével, hanem a munka határtermékének csökkenésével is számolni kell.

² A korrupcióval kapcsolatos empirikus vizsgálatok mindazonáltal nem egyértelműek. Treisman (2000) vizsgálatai szerint a föderális rendszerek korruptabbak, mint a nem föderálisak. Ennek valószínűleg az az oka, hogy a szabad tőkeáramlás önmagában nem gátolja meg a felelőtlen helyi döntéseket, ehhez a költségvetési korlát merevségét is vizsgálni kell.

A centralizáció-decentralizáció közötti döntés a helyi kormányzati egységek közötti túlsordulási hatás mértékének és a központi kontroll miatti felelősségcsökkenés együttes hatásától függ (Oates, 2005), ami viszont nem zárja ki, hogy homogén helyi preferenciák esetén is szükség lehet további decentralizációra (Tommasi és Weinschelbaum, 1999). A helyi felelősség és központi koordináció közötti helyettesíthetőséget Seabright (1996) sem zárja ki, ennek kivitelezése azonban a választók felelősségteljes döntésre való képtelensége miatt fokozott figyelmet érdemel.

A politikai rendszer haszonmaximalizálási célját tekintve a második generációs elméletekben a legfontosabb változás az, hogy a küldetés már nem csak az állami tisztviselőknél, hanem a szavazóknál is megjelenik. Cremer és társai (1996) szerint a választók információszerzése az információ értékéhez kapcsolódik, nem pedig a választás kimeneteléhez való hozzájárulás mértékéhez. A nézet azonban dichotómiához vezet, hiszen a nemzeti közjavakkal kapcsolatos preferenciák (például honvédelem) ismertek, a helyi közjavakkal kapcsolatosak viszont nem, így kérdés, hogyan képes hatékonyan megállapítani a központi kormányzat a túlsordulási hatás elhárításához szükséges támogatásokat.

Az új elméletek szakítanak a tökéletes informáltság igényével és tökéletlen információs környezetben vizsgálják a fiskális és politikai intézményeket. A megfelelő kontroll hiánya a tökéletlen információáramlással együttesen szükségessé teheti a helyi közszolgáltatások ellátásával kapcsolatos rugalmasság korlátozását (Levaggi, 2002). Inman (2003) adminisztrációs föderalizmus elmélete odáig jut, hogy a helyi önkormányzatok csupán a központi kormányzat utasításainak végrehajtó szervei.

A második generációs elméletek a föderális rendszerek teljesítményének megítélésével kapcsolatosan is újat hoztak. A sikeresség alapvetően 5 tényezőtől függ (Weingast, 2006):

1. a kormányzati szervek egyértelmű hierarchiába sorolásától,
2. a helyi autonómia mértékétől,
3. a tőke- és munkaerőmobilitás tényleges mértékétől,
4. a helyi önkormányzat költségvetési korlátjának merevségétől,
5. diszkrecionalitást mellőző hatalomallokációtól (intézményi háttér megléte).

Az ezekre a kérdésekre adott válaszok átvezetnek a föderális rendszerek jövőjének kérdéseire. De Figueirido és Weingast (2002) szerint azonban a politikai és fiskális intézményeknek vannak olyan endogén elemei, amelyek a föderális rendszer elpusztításához nagyban hozzájárulnak. A föderális rendszerekben ezért erősíteni kell a centralizációt. Ennek viszont ellentmondanak azok a nézetek, amelyek szerint a hatékony helyi pénzpiac és termelési tényezők nagyfokú mobilitása – a helyi kormányzati egységek közötti erős fiskális verseny esetén – a felelőtlen helyi magatartást hatékonyan képes korlátozni. Itt kell megemlíteni, hogy a helyi hatékony pénzpiacok fejlesztése és a közszolgáltatók közötti verseny erősítése az OECD országokban kormányzati célként ugyan megfogalmazódik, a szükséges források átengedését nélkülöző fokozott ellenőrzéssel azonban csak újabb kimentések várhatók. A fiskális fegyelmezetlenség újabb formái alakulhatnak ki, ezért a kormányzati szintek költségvetési korlátait tovább kell keményíteni (Rattso, 2003). A költségvetési korlát keményítésében a közfeladatok ellátásával kapcsolatos felelősség tisztázásának, a hitelfelvétel és eladósodás korlátozásának és – amint azt az USA tapasztalatai mutatták – a történelmi hagyományoknak, illetve precedens eseteknek van szerepe.

A költségvetési korlát kérdése az elméleti kutatások mellett a gyakorlatban is egyre nagyobb jelentőséggel bír. A helyi szint eladósodásának elkerülése ugyan minden OECD országban célként fogalmazódik meg, az elmúlt időszakok eseményei ismét rávilágítottak, hogy tökéletes ellenőrzési rendszer nem létezik. Egy-egy ország önkormányzati rendszerének eladósodásával kapcsolatos ismeretek hiánya miatt a vagyon állagáról rendelkezésre álló információk is téves következtetésekhöz vezetnek.

1.6. A helyi önkormányzati pénzügyek megállapításainak összegzése

Az 1950-es évek óta helyi önkormányzatok pénzügyeire irányuló kutatások a 20. században jelentős pénzügyi kihívásokat tártak fel. Az állam funkcióival kapcsolatos több évszázados vita az 1930-as években eldőlni látszott, a gyakorlatban azonban seregnyi új kérdéshez, problémához, illetve konfliktushoz vezetett. A második világháborút követően megindult a gazdasági fejlődés. Az egyre több feladatot ellátó közpénzügyi rendszer hatékonyságának javítása érdekében a kutatások az állam

funkcióinak összehangolására irányultak. A kibontakozó viták rámutattak a kormányzati szektor hiányosságaira és hibáira. A „public choice” elmélet kritikája egyrészt ösztönzést adott a kutatások alappremisszáinak újragondolásához, másrészt ráirányították a figyelmet az emberi tényezőre, amelynek fontosságát a későbbi kutatások is alátámasztották. Kornai puha költségvetési korlát elmélete már az állami szervezetek vezetőinek viselkedésére próbált meg magyarázatot adni.

A gazdasági integráció erősödése az Európai Unióban egyre több globális közjószág formájában öltött testet, ami az önkormányzatok finanszírozásában máig kihívást jelent. A szupranacionális szervezet feladatait és forrásait a tagállamok határozzák meg, a széleskörű feladatok azonban kiterjedt intézményrendszert és standardok bevezetését igénylik. Mivel ennek költségeire a közös költségvetés nem biztosít elegendő fedezetet, a tagállamok pedig az államháztartás többi alrendszerének finanszírozási problémáival is szembesülnek, a globális közjószágokhoz kapcsolódó redistribúciós kényszer többletteleherként a helyi önkormányzati szintre fog hárulni. Érdemes ezért a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének alakulását megvizsgálni az egyes országokban.

2. A szubnacionális kormányzatok pénzügyi architektúrájának pénzügyi és vagyoni kockázatai Európában

Az előzőekben történeti kontextusban áttekintettük az önkormányzati rendszerek működésének elméleti problémáit. Az intenzív és szerteágazó kutatások sok szempontból előre mutatóak voltak. Egyrészt a feladatok és források problémáját föderális rendszerekre vetítve ábrázolták, másrészt az önkormányzati rendszerek sokszínűsége miatt újabb és újabb változókat kapcsoltak be a vizsgálatokba (lásd. tökéletes informáltság, adófizetők mobilitása, kormányzati szervezetek szereplőinek magatartása).

A 20. században az országok közti gazdasági kooperáció erősödése, az alapvető nemzeti fejlődési utak különbözősége tovább növelte az önkormányzati rendszerek színességét, egyedi vonásait. A sokszínűség miatt egyrészt szükség van a különféle hasonló és eltérő vonások szempontja szerinti rendszerezésre, másrészt meg kell vizsgálni, hogy az egyes önkormányzati rendszerek mennyire sikeres válaszokat adtak a társadalom által támasztott kihívásokra. A kérdés megválaszolásához meg kell vizsgálnunk, hogy az egyes önkormányzati rendszerek milyen bevételi forrásokra támaszkodnak, illetve ennek szabályozása hogyan változott az elmúlt időszakban. Az elemzés során a pénzügyi architektúra kifejezésből indulok ki.

2.1. Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája

Az architektúra szó az építészethez kapcsolódó fogalom, amely valamely épület formáját, művészi kialakítását jelenti. Az elmúlt évszázadokban az elnevezés újabb és újabb területeken jelent meg, általánosítható jelentése ennek megfelelően valamely rendszer jellemvonásainak, tulajdonságainak összességére módosult. A fogalom a pénzügyi rendszer kapcsán is megjelenik, hiszen az államháztartás – amelynek néhol legjelentősebb alrendszerét az önkormányzatok jelentik – felfogható a közjavak előállításával foglalkozó különböző állami pénzalapok együtteseként. Az államháztartás pénzügyi architektúrája az államháztartás alrendszereinek feladataival és forrásaival

kapcsolatos szabály- és feltételrendszerek összessége. Természetesen a fogalom az államháztartás egyes alrendszereire is értelmezhető.

Az önkormányzatok esetében a pénzügyi architektúra alatt a központi támogatásokkal, a központi kormányzattal megosztott, illetve az ún. saját bevételekkel kapcsolatos jogosítványokat, illetve szabályokat értjük (Vigvári, 2005). A központi kormányzattól kapott támogatásoknál a transzferek jellegét, kiszámíthatóságát, célhoz kötöttségét emelhetjük ki. A megosztott bevételek esetében a megosztás tárgyával és mértékével, számításával kapcsolatos szabályok, a saját bevételek esetében pedig az adóketési jog mértékével, a pénz- és tőkepiacok elérhetőségével kapcsolatos jellemzők bírnak jelentőséggel. A pénzügyi architektúra valamennyi eleme megkívánja a pénzügyi elszámoltathatóságot, a beszámolás szabályozottságát, a megfelelő információk rendszer felépítését, illetve, különböző külső és belső kontroll-mechanismusok működtetését.

Az önkormányzati pénzügyi architektúra fogalma csak dinamikájában értelmezhető, hiszen az önkormányzatiság, és ezáltal maguk az önkormányzati rendszerek folyamatos változásokon, fejlődéseken mennek keresztül. A változásokban nagy szerepe van az ország méretének, állammodelljének, politikai és közigazgatási kultúrájának, illetve gazdasági helyzetének.

Az állam gazdasági szerepvállalásának szabályozásában és finanszírozásában a történelmi fejlődése során két állammodell, az angolszász és a kontinentális modell jött létre, amelyek fő jellemzőit az alábbi táblázat összegzi (Kusztosné és társai 1999)³:

³ Az önkormányzati gazdálkodás modelljeinek elkülönítése során figyelembe kell venni, hogy ezen tényezők miatt „eltérések lehetnek a formális jellemzők és a valóságos működés között” (Vigvári: Közpénzügyeink, 2002: 256.o.).

1. Táblázat: Az angolszász és a kontinentális önkormányzati modell főbb jellemzői

Angolszász modell	Kontinentális modell
- az önkormányzatok jól definiált közszolgáltató tevékenységet folytatnak	- az önkormányzati feladatok lazább keret-szabályokban vannak rögzítve
- az állam a közszolgáltatások nyújtásában irányító-finanszírozó szerepet tölt be	- az önkormányzatok nem csak közszolgáltatási, hanem igazgatási feladatokat is ellátnak
- a szolgáltatások nyújtása során nagyban támaszkodik a piaci szervezetekre	- kiterjedt költségvetési intézményhálózat és önkormányzati irányítás alatt álló kommunális vállalatok működnek
- a redistribúció nem önkormányzati feladat	- a redistribúció önkormányzati feladat

Forrás: Kusztosné és társai, 1999

A két modell – illetve annak számos változata – között alapvető különbség van a helyi önkormányzatokra hárított feladatok körében, a feladatok jellege szerint és az intézményi háttér tekintetében. A különbség a történelmi fejlődés mellett a közszolgáltatások iránti eltérő területi igényeken, a méretgazdaságosság és a túlsordulási hatás mérséklésének igényén, az egyes országok eltérő jövedelemtermelő képességén, stb. alapul. Ennek köszönhetően a két állammodell mellett az elmúlt évszázadok során új változatok is megjelentek. Mivel eltérő számú és hatáskörű kormányzati egységek jöttek létre, a pénzügyi architektúrák is különbözőek, bár bizonyos csoportokat jól el tudunk határolni egymástól.

A kontinentális állammodellen belül 3 fő önkormányzati modellt különíthetünk el (Bende-Szabó és társai, 2002):

1. Északi vagy skandináv modellben széleskörű helyi feladatokat ellátó önkormányzatok jellemzik az ide tartozó országokat, amelyek nagyfokú pénzügyi-gazdasági önállósággal bírnak. Az önkormányzati szektor az államháztartás legnagyobb alrendszerét alkotja. A helyi közfeladatok finanszírozása során az önkormányzatok nagymértékben támaszkodnak a helyi bevételekre. (Svédország, Dánia, Finnország, Egyesült Királyság, Írország, Hollandia),
2. Napoleoni, latin, unitárius vagy mediterrán modellben a településszerkezet elaprózottsága miatt központosított a pénzügyi rendszer, korlátozott a helyi autonómia, amely folyamatos ex-ante ellenőrzéseket tesz szükségessé a központi

kormányzat részéről. Ezekben az országokban egyszerre van jelen a decentralizáció és a dekoncentráció az önkormányzati rendszerben. A decentralizáció azt jelenti, hogy bizonyos közszolgáltatások esetében a feladatot és felelősséget a központi kormányzat a helyi szintre telepíti, így a helyi szint átveszi az állam allokációs funkcióját. Ezzel szemben a dekoncentráció arra utal, hogy bizonyos feladatok központi szinten maradnak, a végrehajtás azonban a helyi szint feladatává válik (Franciaország, Spanyolország, Görögország, Portugália, Olaszország),

3. A köztes, vegyes vagy germán modell fő jellemzője, hogy a különböző kormányzati szintek hatáskör- és feladatmegosztásáról alkotmányos keretek között döntenek. Az önkormányzatok középerősnek mondhatók, erős a hierarchizáltság, a tartományi szint nagy hatalma miatt az alsó szintre csekély feladat hárul. Az önkormányzatok kötelező feladataik mellett önkéntes feladatokat is vállalhatnak (ebben a csoportba tartoznak a föderális berendezkedésű országok: Ausztria, Németország, Belgium, Svájc).

Az alábbi táblázat az egyes modellek fő jellemzőit hasonlítja össze:

2. Táblázat: Az önkormányzati rendszerek csoportosítása

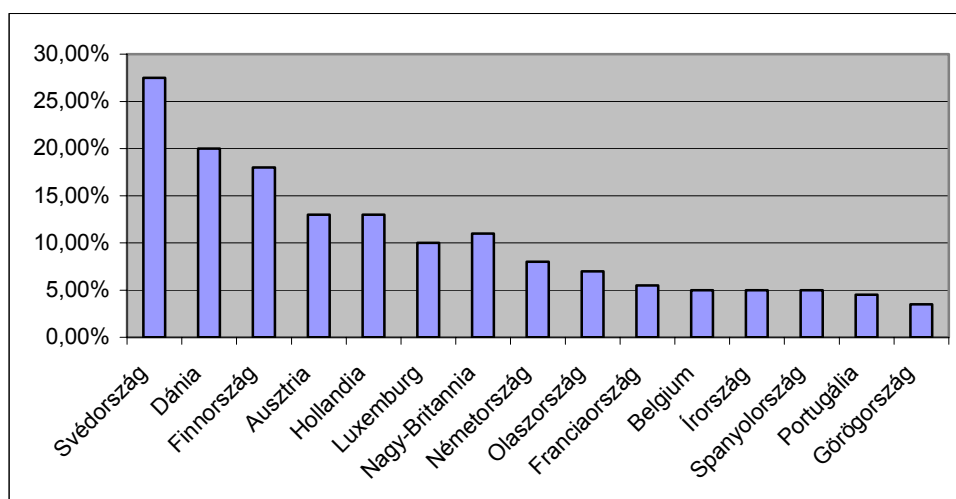
	Északi vagy skandináv modell	Napoleoni, latin, unitárius vagy mediterrán modell	Köztes, vegyes vagy germán modell
Helyi feladatok mértéke	széleskörű	szűkkörű	szűkkörű
Pénzügyi-gazdasági önállóság	nagyfokú	kisfokú	nagyfokú
Központtól való függés	Erős	Erős	Erős

Forrás: saját szerkesztés

Fontos leszögezni, hogy egyik csoport sem rendelkezik kizárólagos jellemvonásokkal, több országban megfigyelhető a vonások keveredése. Magyarország esetében sajátosan ötvöződnek a skandináv és a mediterrán rendszer vonásai: kétpólusú a rendszer, a helyi önkormányzatok jogai és szolgáltatási felelőssége széleskörű a kis méret ellenére.

Az önkormányzati pénzügyi architektúra színességét jól bizonyítja az önkormányzati bevételek GDP-hez viszonyított arányának eltérései:

1. ábra: Az önkormányzati bevételek GDP-hez viszonyított aránya néhány országban 2000-ben



Forrás: Bende-Szabó és társai, 2002: 28.o.

Az ábráról megállapíthatjuk, hogy a szektor államháztartási bevételekből való részesedése jelentős szóródást mutat az egyes országokban: míg Svédországban 27,5%, addig Görögországban csak a bevételek 3,5%-ával rendelkezik.

Az önkormányzatok bevételei a központi kormányzattól, az államháztartás más alrendszerétől, illetve a helyi magángazdaságtól származnak. A nemzetközi modellek tanulmányozása során ezért meg kell vizsgálni, hogy az alkalmazott pénzügyi architektúra képes-e hatékonyan segíteni az önkormányzatok működését. Az egyes országokban az önkormányzatok pénzügyi architektúrájának vizsgálata a következőket foglalja magába:

1. Felsőbb szintű kormányzattal kialakított pénzügyi kapcsolatok.

A helyi közfeladatok finanszírozásához az önkormányzatok központi transzfereket és megosztott bevételeket kapnak. Ezek nem fedezik a teljes költséget, de a juttatott források mértéke, felhasználásának szabályai a gazdálkodás keretfeltételeit alapvetően determinálja.

2. Saját bevételek rendszere.

A helyi lakosokra és vállalkozásokra a helyi közjavak alapján kivetett adók, illetékek és az önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgyak szabad hasznosítása rugalmas gazdálkodást és magasfokú helyi autonómiát jelent.

Bár rendkívül fontos, mennyi támogatást kap a szektor a központi kormányzattól, illetve mennyi adót fizet a helyi lakosság és vállalati szektor, ami egyik évről a másikra jelentősen módosulhat a vonatkozó szabályok, a makrogazdaság állapotának és az ország külső megítélésének változása alapján. Az önkormányzati szektor pénzügyi és vagyoni kockázatainak vizsgálata során ezért sokkal lényegesebb következtetések vonhatók le a külső források bevonásával kapcsolatos döntésekből, amely természetesen visszahat mind a vagyoni, mind a pénzügyi helyzetre. A hitel- és kölcsönfelvétel ugyanis egyrészt megteremti a költségvetés egyensúlyát, lehetővé téve a törvényileg előírt közfeladatok ellátását, másrészt azonban arról is tanúskodik, hogy az önkormányzat pénzügyi és vagyoni helyzete fenntartható-e hosszú távon. A kockázatok vizsgálata során ezért elsődleges jelentőséggel bír a pénzügyi architektúra hitelfelvételre vonatkozó része, ezen belül különösen a helyi hitelfelvétel központi ellenőrzése, a helyi költségvetési korlát merevsége, a működési és beruházási költségvetés elkülönített vagy egységes szabályozása és a központi kormányzat részéről a kimentés, ennek szabályozási és intézményi megoldásai. A szabályozás változatossága egyrészt a szektort érő eltérő kihívásokra, másrészt azonban a kockázatterzékelés és -kezelés kormányzati prioritásának eltérő fokára is utal.

2.2. Fiskális decentralizációs tendenciák Európában

Hipotézis 2.: a pénzügyi architektúrák egyedisége miatt a hitel szerepe az önkormányzatok finanszírozásában eltérő az egyes országok esetében. Az elmúlt évtizedekben történt jelentős összegű, naív hitelfelvelek okozta káros gazdasági hatások miatt a hitelfelvétel szabályozásában további ország-specifikus eltérések jelentek meg.

A 20. században az állam funkciói, a politikai ideológia, a társadalom csoportjainak elvárásai jelentős változásokon mentek keresztül a világban, amelyek a helyi közszolgáltatási feladatokat, illetve felelősséget is érintették.

Az 1900-as évek első felében a közszolgáltatások centralizációja volt jellemző a világ valamennyi táján, majd a jóléti államok kiépülésével, az egyénre szabott közszolgáltatások iránti igény megjelenésével az 1980-as években már a

decentralizáción volt a hangsúly. A decentralizáció 1980-as évekbeni végrehajtása mellett az egyes országok számos érvet fogalmaztak meg (Lane, 1997 és Pálné, 2001):

1. Elősegíteni a demokratizálódást, a politikai rendszer stabilizálódását a választók érdekeltségének megteremtése révén.
2. Növelni a polgárok adófizetési hajlandóságát, ami a finanszírozási teher egy részét leveszi az állam válláról.
3. Átláthatóbbá tenni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos költségeket, ami a kiadások csökkenéséhez vezethet.
4. Kielégíteni a társadalmi csoportoknak a döntési folyamatokba való beleszólási igényét⁴.
5. „Decentralizálni” a közszolgáltatásokkal kapcsolatos konfliktusokat.

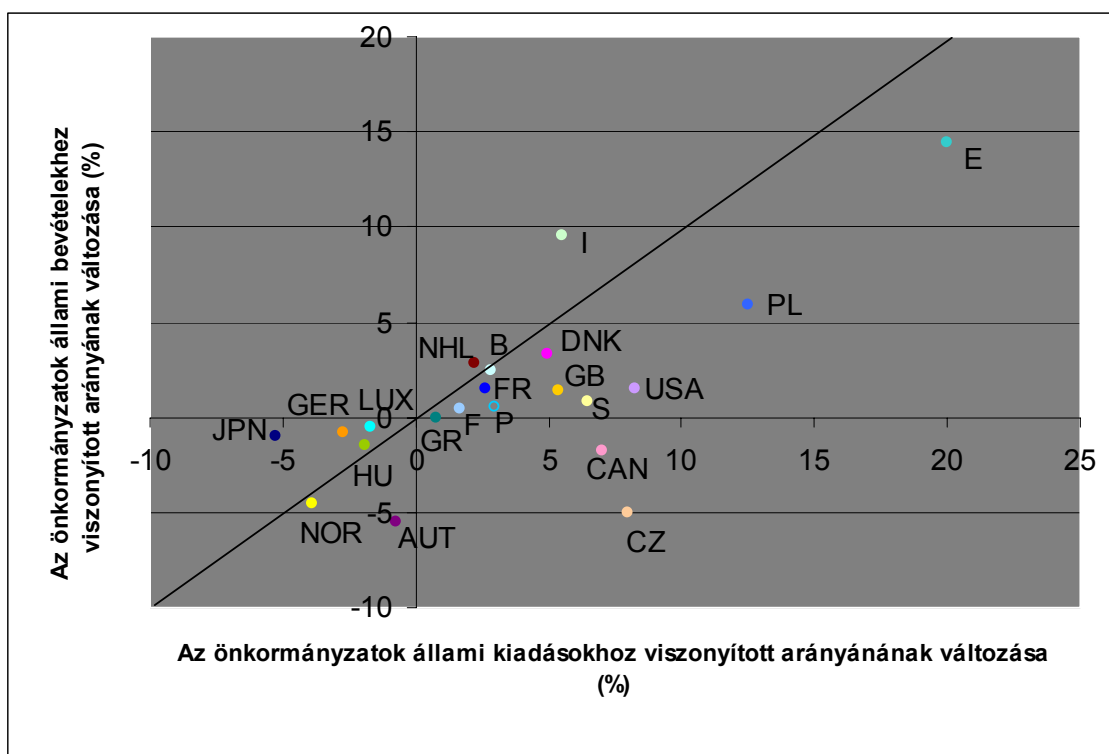
A decentralizációból fakadó előnyöket az Európai Unió is felismerte, hiszen az 1997-es Amszterdami Szerződés már a polgároknak a döntésekhez való közelebb hozásáról döntött. Bizonyos közszolgáltatásoknál azonban az egyenlő szolgáltatási színvonal biztosítása nem oldható meg decentralizált környezetben. Az egészségügyi ellátás, a közlekedés biztosítása és az oktatás, illetve képzés iránt az 1990-es években megnőtt a társadalmi igény, ami szintén a központi kormányzat fokozott szerepvállalását indokolja. Az igények fokozódásában nagy szerepe van annak, hogy az európai társadalmak öregszenek, illetve, hogy a versenyképesség megőrzése miatt az országoknak nagy hangsúlyt kell fektetniük a lakosság folyamatos képzésére, az élethosszig tartó tanulásra. Ezen közszolgáltatások költségei nem fedezhetők kizárólag adókból, munkáltatói, munkavállalói, egyéb járulékokból, illetve a szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódó díjakból. Külön probléma, hogy az adó- és díjfizetők úgy ítélik meg, hogy az állam képes a többletköltségekhez szükséges forrásokat átcsoportosítani, ezért a kereslet növekszik. Ebben a helyzetben a központi kormányzat két dolgot tehet: vagy ténylegesen több transzfert nyújt a helyi szintnek, vagy a helyi szint hitelfelvétellel kapcsolatos jogait szélesíti, lehetővé téve a helyi preferenciák fokozottabb figyelembe vételét. A két megoldás egymásnak szögesen ellentmond, a gyakorlatban a helyi lakosság intézményracionálizálással szembeni ellenállása dönti el, melyik utat követi a kormányzat.

⁴ Erre talán a legjobb példa Spanyolország, ahol az egyes régiók történelmileg eltérő jogi státusszal bírnak a mai napig.

A centralizációt választó országokban a központosítás rendszerint nem volt teljeskörű, számos esetben valójában csak részfeladatokat vett át a központi kormányzat. Franciaországban és Spanyolországban például az oktatásüggyel kapcsolatos állami feladatok valamennyi közigazgatási szintre kiterjednek. Németországban a kórházak működési, üzemeltetési kiadásait a szövetségi állam, a tőkekiadásokat az egyes tartományok fedezik, a szolgáltatás zavartalan biztosításáért pedig a községi (helyi) szint a felelős. Mivel az áhított méretgazdaságosság csak korlátozottan érvényesülhetett, a hatékonyságot a finanszírozás javításával kívánták kompenzálni.

A közszolgáltatások kormányzati szintek közötti megosztásának változásával kapcsolatosan értékelni kell a szektor fiskális helyzetének változását. A következő ábra 1985 és 2003 között mutatja be az önkormányzati bevételeknek és kiadásoknak a teljes állami bevételek, illetve kiadásokon belüli arányváltozását⁵:

2. ábra: A feladat- és forrásdecentralizáció változása néhány OECD országban 1987 és 2005 között



Forrás: Sutherland és társai, 2005 és saját szerkesztés

⁵ Az Egyesült Királyságra az első adat 1987-ből, Kanadára 1989-ből, Japánra, Luxemburgra és Hollandiára 1990-ből, Németországra 1991-ből, Svédországra 1993-ből, Finnországra 1994-ből, a többi országra 1995-ből származik. A magyar adatok 1995-re és 2005-re vonatkoznak.

Az ábrán látható országok közgazdaságilag 6 csoportra bonthatók:

1. Az önkormányzati kiadások állami kiadásokon belüli aránya kisebb mértékben csökkent, mint a helyi bevételek állami bevételeken belüli aránya (Norvégia, Ausztria).
2. Az önkormányzati bevételek állami bevételeken belüli aránya kisebb mértékben csökkent, mint a helyi kiadások állami kiadásokon belüli aránya (Japán, Luxemburg, Németország, Magyarország, lásd sárga pont).
3. az önkormányzati kiadások állami kiadásokon belüli aránya növekedett, de a helyi bevételek állami bevételeken belüli aránya csökkent vagy változatlan maradt (Görögország, Kanada, Csehország),
4. Az önkormányzati kiadások aránya az állami kiadásokon belül nagyobb mértékben nőtt, mint a helyi bevételek állami bevételeken belüli aránya (Franciaország, Egyesült Királyság, Svédország, Finnország, Dánia, USA, Portugália, Lengyelország, Spanyolország).
5. Az önkormányzati bevételek állami bevételeken belüli aránya nagyobb mértékben nőtt, mint a helyi kiadások állami kiadásokon belüli aránya (Olaszország, Hollandia).
6. Az önkormányzati bevételek aránya az állami bevételeken belül azonos mértékben nőtt, mint a helyi kiadások aránya az állami kiadásokon belül (Belgium).

Az egyes csoportok esetében az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

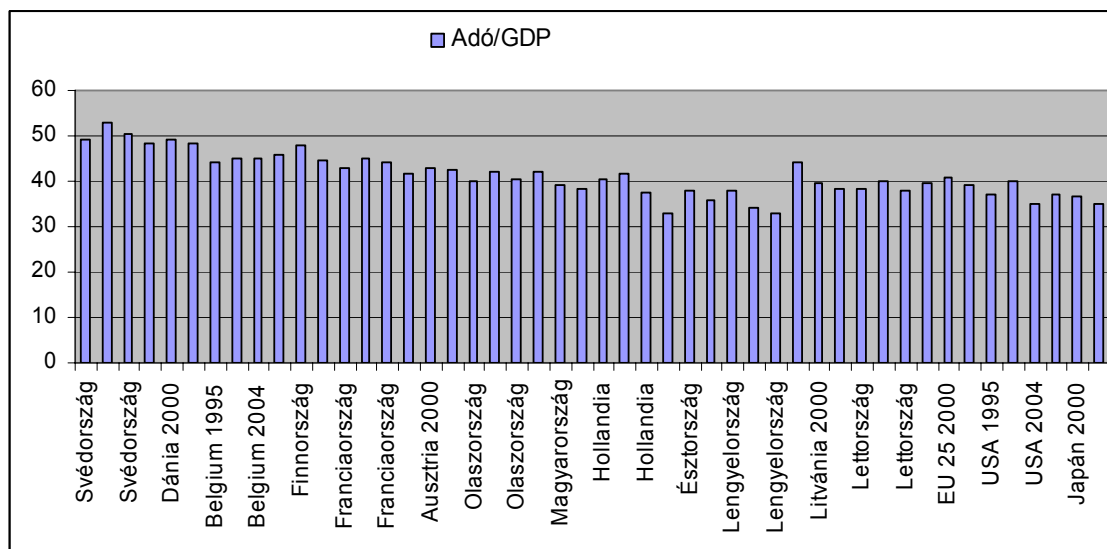
- Az első csoportba tartozó országokban a közszolgáltatások centralizáltabbá váltak, a megmaradó helyi feladatokhoz az önkormányzatok kevesebb forrásokat kaptak.
- A második csoport esetében a feladatok csökkentek, a helyi fiskális helyzet azonban némiképpen javult.
- A harmadik csoportban kevesebb bevételből több helyi feladatot kell ellátni az önkormányzati szektornak, ami erőltetettebb gazdálkodási környezetet eredményez.
- A negyedik csoport országai a megnövekedett helyi feladatokhoz többletforrásokat is kaptak.

- Az ötödik csoportban a többletfeladatokhoz kapott források jelentősen javították a fiskális pozíciót.
- A hatodik csoportban a feladatok és források változása azonos ütemben ment végbe.

Az ábráról az is kiderül, hogy a feladatok decentralizációja időben számos esetben megelőzi a források decentralizációját (a 45 fokos egyenes alatt található a legtöbb ország), ami az 1990-es évek újabb kihívásai miatt a források fokozottabb igénybevételét teszi szükségessé. A kihívások közül ki kell emelni a társadalom korösszetételének változását, amely a szociális ellátási és egészségügyi feladatok finanszírozására gyakorol nyomást. A kihívás egyrészt abban áll, hogy az államháztartási reformok a legtöbb országban halogatják ezen közszolgáltatások reformját, másrészt, hogy a termelékenység javulása ezen szolgáltatások esetében nem jelentős.

A forrásdecentralizáció lassúsága mellett további probléma, hogy a GDP-hez viszonyított elvonás mértéke Európában az OECD országok átlagához viszonyítva magas (ennek oka a Japán, USA, Mexikó, Korea és Kanada alacsony értéke), ezért a feladatellátó-finanszírozó rendszer reformjának a jövőben valóban a hatékonyabb közszolgáltatások irányába kell mutatnia.

3. ábra: Az adóbevétel arányának alakulása néhány OECD országban (%)



Forrás: Sutherland és társai, 2005

Az önkormányzati szektor eladósodásának megelőzését szolgálhatja a kiadási jogosítványok korlátozása is, amely mögött a következő felismerések húzódnak meg:

- politikailag érzékeny közjóságok esetén (ide sorolja az OECD az oktatást és az egészségügyet) a kiadások korlátozásának bejelentése hiteltelenné teszi a központi kormányzatot, mivel a kimentéstől nem lehet elhatárolódni;
- azokban az esetekben, amikor a helyi és a központi kormányzat kiadási kompetenciái nincsenek élesen elválasztva, a szektor egészének kiadásait sem lehet korlátozni;
- a megosztott és a helyi adók⁶ erőteljes ciklikus ingadozásaival⁷ összhangban lévő korlátozás nem reális.

Az eladósodás kontrollálásának elterjedéséből arra következtethetünk, hogy a pénzügyi típusú kockázatoknak a központi kormányzat fokozott jelentőséget tulajdonít. Ennek az oka egyrészt, hogy a szektor teljesítményét alapvetően pénzügyi mutatókon keresztül mérik, ezzel kapcsolatos információk tehát rendelkezésre állnak, másrészt hogy a pénzügyi kockázatok a szektor működésére jellemző számos fontos kockázat mérséklésére alkalmasak lehetnek.

Az OECD országokban ezért egyre nagyobb szerephez jutnak az önkormányzatok finanszírozásában a saját bevételek. Ennek okai, hogy:

- az adóbevételek, illetve transzferek az államháztartás helyzete miatt tovább nem növelhetőek,
- a kiadások csökkentése politikai támogatást igényel,
- a rendkívüli központi támogatásra való jogosultság feltételeinek további szűkítése akár bizonyos önkormányzatok pénzügyi válságához, és ezáltal a szektorba vetett hitelezői bizalom megingásához vezethet,

⁶ Helyi adók az önkormányzatokat a helyi közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatosan megillető bevételek. Az egyes országokban a helyi kormányzati szint helyi adókkal kapcsolatos jogait eltérően szabályozzák a jogszabályok. A jogok az adó alapját, mértékét és tárgyát érintik.

⁷ 2003-ban a GDP-hez viszonyított helyi adóbevételek volatilitása az európai országokban 0,3-17% között, míg 1996-ban 0,3-15,5% között mozgott.

- a megszorítások miatt a költségvetésen kívüli kötelezettségvállalás fokozódása várható,
- kizárólag az ellátás formájának változtatása révén a piaci mechanizmusok felé való nyitás növeli a közjavak iránti keresletet.

Az OECD több tanulmánya foglalkozik a helyi fiskális rendszereket érő kihívásokkal. Az alapvető probléma az, hogy Európa öregedő lakossága egyre nagyobb mennyiségben igényli az egészségügyi és szociális ellátást. Bár az EU a lisszaboni stratégiában a versenyképesség javítását tűzte célul, úgy tűnik, továbbra sem fogadja el az USA-hoz hasonló mérsékeltebb szolidaritás elvét (lásd. Amszterdami Szerződés, amely célként fogalmazta meg a közszolgáltatások polgárokhoz való közelítését). A kettős kényszer miatt a helyi önkormányzatok a jövőben várhatóan nem számíthatnak a helyi közjavak előállításával arányos mértékű pénzügyi támogatásra. A közjavak iránti fokozottabb igény mellett meg kell említeni az uniós pályázatokat, amelyekhez – megfelelő megtakarítás nélkül – a hitel jelenthet segítséget. Az 1990-es évek második felében terjedni kezdett a stratégiai tervezési szemlélet helyi szinten, amely révén átláthatóbbá válik majd a gazdálkodás, lehetővé téve a fokozottabb hitelfelvételt. Úgy vélem, az elmúlt évtizedek tapasztalatait az európai kormányok is átértékelték. Nem általánosságban kell a hitelfelvételt korlátozni, hanem csak a felelőtlen hitelfelvételt. Mindezek alapján úgy vélem, a hitel szerepe az önkormányzatok életében általánosságban növekedni fog a jövőben Európában.

Ebben a helyzetben érthető, ha a központi kormányzat részére egyre komolyabb kihívást jelent a fiskális fenntarthatóság és a rövid távú egyensúly együttes elérése. Bár a források kiegészítésére valós alternatíva a hitelfelvétel, amint arra Németország példája is rávilágított, tisztán a szabályozás nem képes ennek kockázatait megszüntetni. A hitelfelvétellel kapcsolatos korlátozások megszegésére – részben a visszatartó erejű szankcionálás hiánya miatt – több országban is voltak precedensértékű esetek (Sutherland és társai, 2005), ezért a jövőben a központi kontrollt erősíteni kell. Az ezredfordulón ennek szellemében több országban születtek a helyi szint eladósodását tovább korlátozó szabályok. Ausztriában a költségvetési egyensúly megsértése esetén ex-post pénzbírságot helyeztek kilátásba a 2001-es Nemzeti Stabilitási Paktumban. Olaszországban a fő közszolgáltató ágazatokban a deficit növekedési ütemét 1999-ben maximalizálták, Spanyolországban a Fiskális Stabilitási Törvény 2001-ben elrendelte a

túlzott deficit miatti pénzbüntetés államháztartáson belüli továbbhárítását. Kelet-Európában az infrastruktúra állapota és az uniós standardok átvétele jelentős beruházásokat tesz szükségessé, amelyek kivitelezéséhez többletforráshoz csak a hitelfelvételi képesség javításával juthat a szektor, ezért a hitelfelvétel szabályozásának itt is napirenden kell maradnia.

2.3. Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása

A hitel az önkormányzatok külső finanszírozási eszköze, amit a jövőbeli bevételekből fizetnek vissza. A többi finanszírozási eszközhöz jelentősége részben attól függ, hogy milyen tapasztalatai voltak az országnak a hitelfelvétellel kapcsolatban. Az 1960-as évektől kezdődően az 1980-as évek végéig Európa-szerte vettek fel kedvező kamatfeltételek mellett hiteleket az önkormányzatok. Azokban az országokban, ahol ezidőtájt a folyó célú hitelfelvétel is megengedett volt, a kamatfeltételek drasztikus változásának terhe sokkal szigorúbb szabályozást eredményezett az 1990-es években. Olaszországban például a helyi szint elégtelen működési bevétele miatt engedélyezték a folyó célú hitelfelvételt, ez azonban 1973-ra a GDP 11%-át kitevő helyi adósság felhalmozódásához vezetett, ezért 1989 óta törvényben rögzítik az önkormányzatok által vállalható maximális hitelkamatlábát. Ennek, illetve a Maastrichti Szerződésben vállalt konvergencia kritériumok teljesítése iránti elkötelezettségnek köszönhető, hogy a szektor GDP-hez viszonyított adóssága 1999-ben már csak 3,3% volt.

2.3.1. A hitelfelvevő szervezet szerinti korlátozás

A hitelfelvétel szabályozása nem egységes nemzetközi viszonylatban abban, hogy mely helyi szervezetekre terjed ki. Az önkormányzatok mellett ugyanis a teljesen vagy meghatározó mértékben önkormányzati tulajdonú vállalatok hitelfelvételét is korlátozni kell, hiszen közfeladatot látnak el, így egy esetleges pénzügyi probléma esetén az önkormányzat nem határolódhat el a kimentéstől. Az ilyen intézmények által felvett hitel, illetve az önkormányzat által részükre nyújtott garanciák mértéke csak néhány

országban szabályozott⁸. Brazíliában az önkormányzat a saját vállalatától nem vehet fel hitelt (Ma, 2002).

2.3.2. A hitelfelvétel célja szerinti korlátozás

A hitelt az önkormányzatok működési és beruházási célra vehetnek fel. A szabályozás azonban nem egységes arra vonatkozóan, hogy mi számít hitelnek, mire terjed ki a szabályozás. A lízingügyletekre – bár jogilag a klasszikus bankhitelhez igen közel állnak – csak néhány országban (például Egyesült Királyság) alkalmazzák ugyanazokat az engedélyezési, illetve korlátozási szabályokat, mint a bankhitelre, a többi országban költségvetésen kívüli kötelezettségként és kockázatként jelennek meg. Horvátországban, Lengyelországban és Oroszországban az önkormányzati vállalatoknak nyújtott garanciát beleszámítják a helyi önkormányzatok adósságába.

Likviditási hitel esetében csak a bevételek és a kiadások időbeli eltéréseinek mértékéig, rövid lejáratú hiteleknel éven belüli lejáratra általános célra lehet hitelt felvenni. A nemzetközi szabályozás egységesnek látszik abban a tekintetben, hogy általánosságban tiltja a folyó célú hitelfelvételt, bizonyos feltételek, körülmények esetén azonban engedélyezi. (ezalól kivétel Dánia, ahol az idősek szociális ellátására, mint kötelező helyi önkormányzati feladatra korlátlan mennyiségben vehető fel működési hitel). Ilyen körülmény lehet a helyi gazdaság recessziója, az adóbevételek elmaradása, természeti katasztrófák következményeinek enyhítése.

A működési célú hitelek felett néhány ország szoros kontrollt igyekszik gyakorolni. Franciaországban a helyi önkormányzatok főszabályként a működési bevétel 50%-áig, egy szolgáltató felé pedig legfeljebb a működési bevétel 10%-áig vállalhatnak garanciát, kivéve, ha közcélú beruházást valósít meg a vállalat. A vállalt garancia után céltartalékot kell képezni, amely az éves adósságszolgálat 2,5-10%-ában van maximalizálva, tehát a garanciavállalás során a hitelfelvétellel kapcsolatos korlátozás nem kerülhető meg. A kontroll piaci alapon valósul meg azáltal, hogy az önkormányzati szektor teljes működési és beruházási hiteligényének döntő hányadát 3 pénzüintézet

⁸ Valójában a vállalt garanciák értékének egy skalárral beszorzott összegének a beszámítása indokolt közgazdaságilag, ahol a skálár mértéke egy korábbi időszakban lehívott garanciák értékarányára utal.

elégíti ki, a külföldről történő hitelfelvétel pedig az Államkincstár engedélyéhez van kötve.

Horvátországban az előző éves saját bevételek 20%-ig engedélyezett a hitelfelvétel, Oroszországban a folyó célú hitelfelvétel van maximalizálva a teljes önkormányzati bevétel 3%-ában, Magyarországon pedig a korrigált saját bevételek 70%-ában. Több országban az adósságszolgálat mértékét maximálják a jogszabályok: Oroszországban, Lengyelországban és Csehországban az adósságszolgálat nem haladhatja meg a teljes éves bevétel 15%-át, Horvátországban 20%-át, Cipruson 250%-át.

A beruházási célú hitelfelvétel engedélyezését gyakran az infrastruktúra-beruházások terheinek generációk közötti megosztásának igényével magyarázzák. Meg kell azonban említeni az ezzel kapcsolatos aggályokat is (pl. beruházási tevékenység ingadozása a politikai ciklusokon belül).

2.3.3. A csődszabályozás

A hitelfelvétel szabályozásának markáns esete, amikor a jogszabályok megengedik az önkormányzati csőd lehetőségét. Magyarországon, Észtországban, Csehországban és Lengyelországban a jogszabályok ismerik az önkormányzati csőd kifejezést, a fejlett nyugat-európai országokban a politikusok azonban inkább a szigorúbb kontrollal igyekeznek a fizetéseképtelenségi helyzeteket megelőzni, bár az önkormányzatok általános pénzügyi nehézségei miatt érdemes ennek lehetőségével komolyan foglalkozni Nyugat-Európában is.

2.3.4. A hitelfelvétel engedélyhez kötése

A hitelfelvétel korlátozása megnyilvánulhat a döntés valamely központi vagy regionális ellenőrző szerv előzetes jóváhagyásának előírásával. Ennek formája lehet az alternatív bevételi források kimerítése (lásd. Ausztria), az adósságállomány vagy éves hitelfelvétel alacsony szintje, illetve költségvetési konszolidációs terv magasabb szintű kormányzati egység általi előzetes jóváhagyása (lásd. a 200 ezer fő feletti városok esetét

Spanyolországban) vagy a közfeladatok jövőbeli zavartalan ellátásának biztosítotttsága (lásd. Németország). Lengyelországban az önkormányzatok hitelfelvételének engedélyeztetésére akkor kerül sor, ha az állam adósságállományának és garanciavállalásának összege eléri a GDP 50%-át.

Azokban az országokban, ahol a hitelfelvétel engedélyhez kötött, különféle szervek (regionális és helyi számvevőszék, Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, tartományi és szövetségi parlament) támogatására lehet szükség. Ezekben az országokban a felügyelő szerv a költségvetési helyzet alapján dönt az engedélyezésről, viszont a költségvetési hiány tervezetthez képesti nagyobb értéke esetén kiigazító lépéseket követel meg az önkormányzatoktól. Norvégiában például a költségvetési deficit 4 éves restrukturálási terv megindítását teszi kötelezővé. Ez a norvég önkormányzatok 18%-át érinti (Dafflon, 2002). Svájcban a hitelfelvétel a kantoni szint engedélyéhez van kötve, ha az önkormányzati kiadások a bevételeket 5%-nál nagyobb mértékben meghaladják. Ebben az esetben az önkormányzatnak kötelező a helyi adókulcsokat növelnie.

2.3.5. A hitelfelvétel fizetési képesség alapján történő korlátozása

Több országban alkalmazzák a pénzügyi kapacitás fogalmát az eladósodás kontrollálására, amely „az adósok hitelfelvételi képességének azon mértéke, ahol még anélkül tudják növelni az adósságot, hogy csökkenteniük kellene akár jelenlegi, akár jövőben esedékes kiadásaikat fizetőképességük fenntartása érdekében” (Gurley és Shaw, 1955). Ez a definíció pénzügyi fenntarthatóságból indul ki, kikerülve a feladatellátás biztonságos szintjének értékelését. A hitelmonitoring során azonban azt is vizsgálni kell, milyen forrásból teljesíti fizetési kötelezettségeit az adott önkormányzat. Az adósságtörlesztés elfogadott forrásai a többletadó-bevétel vagy megtakarítás, amelyre az önkormányzat az új beruházással tesz szert, illetve a közszolgáltatások díjainak emelése. Az idő közben történt vagyontárgy-értékesítések azzal a veszéllyel járnak, hogy a bevétel egyszeri hiányfinanszírozási eszközzé válik. Ezen kérdések megválaszolása ugyan a számvevőszékek feladata, bizonyításuk azonban módszertanilag nehéz.

Németország több tartományában a hitelfelvételt meg kell tiltani, amennyiben az a tartós feladatellátást veszélyezteti (Rheinland-Pfalz GemO 103. §, Thüringia KO 63. §). A tartományi államháztartási törvények a tartós feladatellátásra való képesség alatt azt a helyzetet értik, amelyek mellett „az önkormányzat nem csak a feladatainak ellátására, hanem vagyonának megóvására, gazdaságosan való kezelésére (...) és finanszírozására a jövőben is képes” (Schwarting, 2000). A német szabályozás – a kvantitatív hitelfelvételi „benchmark” hiánya ellenére – a hitelfelvételt a helyi finanszírozási képességgel kapcsolja össze. Mivel azonban nem egyértelmű, mi számít kötelező feladatnak, a helyi számvevőszék nem képes a tartós feladatellátásra való képességet megállapítani. A probléma áthidalására ezért számos tartományban becsléshez folyamodott a jogalkotó, amelyet közgazdasági indokolatlanságra hivatkozva több tartományban végül megszüntettek. Thüringiában 1996-ig a törvények szerint addig volt vélelmezett a feladatellátási képesség teljesülése, amíg a teljes adósságszolgálat a „tiszt” („bereinigte”) önkormányzati kiadások 15%-át nem haladta meg. Szászországban a törvények szerint a teljesítőképesség akkor került veszélybe, ha az 1 főre jutó adósság a városoknál az 1000 eurót, a községeknél pedig a 250 eurót meghaladta (Schwarting, 2000).

Az egyes önkormányzati rendszerekben a hitel szerepe eltérő. Az elmúlt évtizedekben számos országban nemcsak a saját akaratukból, hanem időnként kényszerből is vettek fel hitelt az önkormányzatok. A kényszer a pénzügyi architektúrából levezetendő ok, ami igazolja a 2.2. fejezet elején bemutatott hipotézisünket.

2.4. Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásából eredő kockázatok

A hitelfelvétellel kapcsolatos jogok eltérő jogforrásokban jelennek meg az európai országokban, ami jól tükrözi a helyi önkormányzatok eladósodásától való kormányzati félelmét. A legtöbb országban a hitelfelvételi jog az Alkotmányban, illetve konkrét tartalmát tekintve az önkormányzati működést leíró (szövetségi vagy tartományi, illetve nemzeti) törvényekben van lefektetve. Ezekben az esetekben tehát a központi kormányzat úgy véli, helyi szinten felelősségteljes döntések születnek a kölcsön felvételekor. Fejlődő országokban ezzel szemben előfordul, hogy az éves költségvetési törvényben jelenik meg a hitelfelvételhez való jog, ami azáltal utal a fokozottabb

kormányzati aggodalomra, hogy a jogot a későbbi költségvetési törvények esetleg megnyirbálják, illetve akár meg is vonhatják a helyi szinttől. A hitelfelvétel szabályozásának sokszínűsége jól látható a következő táblázatból:

3. Táblázat: A helyi hitelfelvétel szabályozásának tárgya és az ezzel kapcsolatos jelentéstétel iránya

	Ellenőrzés tárgya			Jelentéstétel iránya			
	Helyi szint	Központi szint	Egyéb	Lakosság	Helyi szint	Központi szint	Egyéb
Ausztria			KE				KE
Kanada		KE, AE, HK				KE, AE, HK	KE, AE, HK
Cseh-ország	KE, HK	AE, HK			KE, AE, HK	AE, HK	
Dánia	HK	KK, AE	KE, HK			KK, AE	KE, HK
Finn-ország	KE, KK, HK		AE	KE, AE			
Francia-ország		KE, AE, HK	KE, AE, HK	KE, AE, HK		KE	
Német-ország	KE, KK, HK					KE, KK, HK	
Izland		AE			AE		
Japán	KE, KK	HK		KE, KK		HK	
Korea	HK	HK		HK	HK	HK	
Hollandia	KK, AE	KE, HK			KK, AE, HK, KE	KE, HK	
Norvégia		KE, HK				KE, HK	
Lengyel-ország	KE, KK, HK	KE, KK, HK	KE, KK, HK	KE, KK, HK	KE, KK, HK	KE, KK, HK	KE, KK, HK
Portugália		KE, AE, KK, HK				KE, AE, KK, HK	
Spanyol-ország	KK, AE	KE, HK				KE, HK	
Török-ország	KK, HK	KK, HK, AE			KK, HK	KK, HK	
Magyar-ország	KK	KK				KK	

Megjegyzés: KE=Költségvetési egyensúly előírása, AE=Adóbeszedés előírása, KK=Kiadások korlátozása, HK=Hitel- és kölcsönfelvétel korlátozása.

Forrás: Sutherland és társai, 2005: 24.o.

A helyi szint eladósodásával kapcsolatos legfontosabb szabály a költségvetési egyensúly előírása. Tiebout mobilitási hipotézise már az ötvenes években felvetette a költségvetési egyensúly szükségességét, évtizedekkel megelőzve az európai folyamatokat. A költségvetési egyensúly megkövetelése és betartatása esetén az önkormányzatok legfeljebb költségvetési többletük mértékéig kínálhatnak adókedvezményeket. Ebben szerepe van annak is, hogy a helyi-bevételek elköltéséről egyre nagyobb fokú elszámolással tartoznak választópolgáraik felé. Az elv mellett szól

az is, hogy a potenciális hitelezők a tapasztalatok szerint a különféle fiskális korlátozások közül ezt tartják a szavahihetőség legfontosabb bizonyítékának (Sutherland és társai, 2005). A fentieken kívül az egyensúly elv – megfelelő szabályozás és szankcionálás esetén – az erőforrások intézmények közötti hatékony elosztásával a kormányzati szektor méretének korlátozására is alkalmas lehet. Mivel ugyanis a bevételeknek meg kell egyezniük a kiadásokkal, a helyi lakosság által a közjóságok finanszírozásával kapcsolatosan elviselhetőnek tartott adóteher a helyi kiadásokat korlátozza. Azáltal, hogy a kormányzati szektor képes az ilyen önrestrikcióra, nem kell tartani a magánszektor kizorító hatástól sem a hitelpiacokon.

Az európai országokban az egyensúlyi költségvetés formálisan ugyan szinte mindenhol megjelenik, tartalmát tekintve azonban komoly eltérések vannak. Míg a legtöbb országban az egyensúlynak az elfogadott önkormányzati költségvetésre, addig Csehországban, Görögországban, Lengyelországban és Törökországban csak a költségvetési törvénytervezetre kell teljesülnie. Kanada, Norvégia, Finnország és Svédország esetében a költségvetési év végén is gondoskodni kell az egyensúly teljesüléséről; a szabályozás eme vonása szintén a folyó célú hitelfelvétel engedélyezése mellett szól. A költségvetésen kívüli szektor esetében csak Kanadában, Lengyelországban, Ausztriában és Spanyolországban van előírva a költségvetési egyensúly. A költségvetési egyensúly időtávja sincs egységesen szabályozva: az európai országok egy részében éves szinten, néhány országban azonban több éves periódusra van előírva. A következő táblázatok az egyes országok költségvetési egyensúlyal kapcsolatos fő szabályozási elemeit foglalják össze:

4. Táblázat: Helyi önkormányzatok költségvetési egyensúlyának előírása egyes országokban

	Működési költségvetés egyensúlya előírva	Működési és beruházási költségvetés egyensúlya előírva	Működési, beruházási költségvetés és költségvetésen kívüli kötelezettségek egyensúlya előírva
Éves szinten	Németország Japán Hollandia Franciaország Új-Zéland Svédország Svájc	Csehország Dánia Franciaország Korea Portugália Törökország	Lengyelország
Több évre	Kanada Finnország Norvégia	Kanada Spanyolország	-

Forrás: Sutherland és társai, 2005: 15.o.

5. Táblázat: Helyi önkormányzatok költségvetési egyensúlyának megállapítása

	Benyújtott költségvetés	Jóváhagyott költségvetés	Pénzügyi év, áthozatal lehetséges	Pénzügyi év, áthozatal nélkül
Központilag megállapítva	Csehország Törökország Görögország Lengyelország	Franciaország Korea Portugália	Kanada Norvégia Finnország Új-Zéland Svédország	Dánia Németország Hollandia Spanyolország Szlovákia
Helyi szint által megállapítva	Lengyelország	Japán helyi szint	-	-

Forrás: Sutherland és társai, 2005: 15.o.

A költségvetési egyensúllyal kapcsolatos szabályozás sokszínűségének okait 3 pontban összegezzük:

1. A kamattörlesztés – a hitelfelvétel céljától függetlenül – a legtöbb országban a működési költségvetésben jelenik meg.
2. A működési és beruházási költségvetés nincs konzekvensen elválasztva egymástól.
3. A hitelfelvétel szabályozása a vagyonmérleg összetételének változására vonatkozóan nem tartalmaz megszorításokat.

Számos szakértő szerint pozitív hatások csak akkor jelentkeznek, ha az egyensúly nemcsak a működési, hanem az önkormányzati költségvetés egészére nézve is kötelezően elő van írva. Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a beruházási aggregátum deficitje normális körülmények között elfogadható, hiszen arról van szó, hogy az önkormányzatnak a működési kiadásai teljesítése után forrástöbblete keletkezik, ami lehetővé tesz bizonyos mértékű beruházási tevékenységet. A közgazdaságilag védhető logika ellenére néhány országban mind a működési, mind a beruházási költségvetésre elő van írva az egyensúly, ami ugyan még jobban a folyó és felhalmozási tevékenység szétválasztását szolgálja, a helyi közjavak minőségére gyakorolt hatása azonban nem egyértelmű. Úgy vélem, a beruházási aggregátumra vonatkozó egyensúlyi előírás közgazdaságilag nehezen védhető, legfőképpen a működési és beruházási aggregátumok közötti jogszabályok biztosította átjárási lehetőségek miatt.

2.5. Az önkormányzati működési és beruházási tevékenység eltérő szabályozásának kockázatai

A pénzügyi és vagyoni kockázatok szoros kapcsolódásának legkézenfoghatóbb jele az, hogy a feladatok finanszírozásához szükséges források hiánya esetén az önkormányzatok vagyontárgyaikat finanszírozási eszközként felhasználják. Bár a jogszabályok a legtöbb országban kötelezően előírják a folyó és felhalmozási aggregátumok elválasztását, az átjárhatóság a gyakorlatban ténylegesen nem szűnik meg.

A gazdálkodó szervezetek életében a működési és beruházási tevékenység tartalmát tekintve szorosan összekapcsolódik, bizonyos szempontok szerint azonban markánsan el is válik egymástól. Az első tevékenység a szervezet által kitűzött célok, feladatok elérésére irányuló erőfeszítés, a második pedig a célok elérését lehetővé tevő eszközök, vagyontárgyak biztosítását takarja. Az önkormányzatok esetében a kétfajta tevékenység elkülönítése mellett szól továbbá, hogy a közfeladatok ellátásának törvényi kötelezettsége és a rendelkezésre bocsátott források közötti feszültség nem tesz lehetővé stabil és egészséges működési-beruházási kiadási arányt. A működési kiadások egyértelműen dominánsabbak, ezért fennáll annak a veszélye, hogy adott önkormányzat nem fordít kellő energiát az elhasználódott eszközök pótlására.

Az elkülönítés összefügg az önkormányzatok méretéből fakadó problémákkal is. Minden országban vannak kisebb és nagyobb településeken működő helyi önkormányzatok, amelyek – a helyi közjavak előállításán túl – az önkormányzati vagyoni állagmegóvásáért, pótlásáért, a közszolgáltatások iránti szükségletek, illetve igények⁹ növekedése esetén pedig a kapacitások bővítéséért is felelősek. A feladatelosztási és a finanszírozási rendszerek torzító vonásai miatt azonban sok esetben a kisebb önkormányzatok kevésbé képesek megfelelni a törvényi elvárásoknak. A feladatelosztó rendszerrel kapcsolatos legfontosabb kritika a helyi szintre delegált feladatok mértékéből és a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásából ered.

⁹ A közszolgáltatásokkal foglalkozó különféle elméleteknek egyik örök témája a közszolgáltatások iránti igények növekedési problémájának elemzése. A szükséglet az igényhez képest tágabb fogalom. A helyi közszolgáltatási szükségletek növekedése esetén a helyi önkormányzat kompetenciájáról beszélhetünk, az igények növekedése esetén azonban nem adhatunk általános érvényű választ.

A föderális országokban a regionális önkormányzati szint számos feladatban segíti a községek és a központi kormányzat munkáját. A vízgazdálkodási feladatok Ausztriában és Németországban a tartományi szinthez¹⁰ tartozik, ezzel szemben Romániában megoszlanak a helyi és a regionális önkormányzati szint között, Lengyelországban viszont helyi feladatnak minősülnek. A helyi közfeladatok mértékére hatással van az államháztartás helyzete, amellyel kapcsolatos döntések során a központi kormányzat indokolatlanul többletfeladatokkal terhelheti az önkormányzatokat¹¹. Ha adott közszolgáltatást több kormányzati szint együttesen lát el, egyértelművé kell tenni, meddig terjed az egyes szintek felelőssége. Ha az együttműködés a működési-beruházási tevékenység megosztását jelenti, ezen kívül meg kell teremteni az ösztönző jogszabályi feltételeket is. A finanszírozási rendszer oldaláról vizsgálva a kis és nagyméretű önkormányzatok közötti konfliktust, könnyen belátható, hogy az állami bevételek államháztartáson belüli újraelosztása kivételes eseteket eltekintve nem konfliktusmentes az egyes országokban. A helyi önkormányzatok valamennyi európai országban jelentős mennyiségű központi támogatást vesznek igénybe a közfeladatok ellátása során, az elmúlt években azonban számos ország központi támogatási rendszerében kellett jelentős módosításokat végrehajtani, amelyek az alsóbb szintű önkormányzatok bevételi kapacitásait igyekeztek fokozni (lásd. Ausztria, Németország, Magyarország). Mindezek alapján megállapítható, hogy a kisméretű önkormányzatoknak jelentős erőfeszítésbe kerül a közfeladat-ellátási kötelezettség teljesítése.

A működési és beruházási tevékenységek elkülönítése melletti legfontosabb érv az eladósodástól való kormányzati félelem és ennek kontrollálási hiányosságai, ami az euró bevezetése előtt az államháztartás konszolidációjának szükségességére hívja fel a figyelmet. Néhány föderális országban lépések történtek a folyó fizetési mérleghiány helyi és központi kormányzat közötti felosztására. Ausztriában például a törvényi módosítások az önkormányzati szektort megtakarításra kötelezik, így biztosítva a szövetségi szint túlköltekezését.

¹⁰ A föderális országokban a történelmi fejlődés során az állam alulról felfelé épült ki. Ezekben az országokban az alsóbb szintű kormányzatok engedtek át bizonyos feladatokat, amelyeket fontosnak tartottak nemzeti szinten ellátni, illetve amelyeket nem voltak képesek hatékonyan ellátni. A regionális kormányzati szint ma már számos nem föderális országban is megtalálható. Ez a szint részben a központi, részben pedig a helyi szinttől kapott feladatokat végzi.

¹¹ Ágh (2005) szerint a hazai önkormányzatokat a központi kormányzat az 1990-es években „konfliktus konténerek”-ként kezelte.

A fiskális restrikcio az önkormányzati beruházási politikára jelentős negatív hatást gyakorolhat valamennyi EU-tagországban. Ha ugyanis elvárjuk, hogy az önkormányzatok a pénzügyi fenntarthatósággal összhangban alakítsák hitelfelvételi döntéseiket, nem kerülhető meg a beruházási célú hitelfelvétel arányának korlátozása. Néhány országban a jogszabályok rögzítik a beruházási célú hitelfelvétel mértékét, az arányok azonban rendkívül változatosak (az Egyesült Királyságban a tőkekiadások 35%-áig, Dániában a regionális önkormányzati szint tőkekiadásainak 25%-áig, Norvégiában a helyi önkormányzatok tőkekiadásainak 61%-áig, Finnországban 15%-áig, Franciaországban 40%-ig terjedhet a beruházási célú hitelfelvétel). Az eltérő adatok annak tükrében nyernek értelmet, hogy mekkora a tőkekiadások és a saját bevételek súlya az önkormányzati költségvetésen belül az egyes országokban:

6. Táblázat: A tőkekiadások súlya az önkormányzati költségvetésen belül egyes európai országokban

	Belgium	Görög-ország	Dánia	Svéd-ország	Spanyol-ország	Német-ország
Tőkekiadások / összes kiadás (2000)	18%	28%	6%	5,5%	25%	19,5%
Saját bevételek / összes bevétel (2004)	29%	1%	35%	33%	29%	28%
	Ausztria	Olasz-ország	Írország	Hollandia	Egyesült Királyság	EU 15 átlaga
Tőkekiadások / összes kiadás (2000)	17%	3,5%	32%	17,5%	10%	-
Saját bevételek / összes bevétel (2004)	18%	16%	2%	4%	5%	11%

Forrás: European Commission, 2006: 38.o. és Bende-Szabó és társai, 2002: 30.o.

Mindezek alapján joggal feltételezhetjük, hogy a prudens működést lehetővé tevő működési-beruházási hitelarány nem létezik. Tulajdonképpen az aggregátumok közötti átjárhatóság miatt az ilyen irányú vizsgálatok nagy valószínűséggel téves elemzésekhez vezetnek. A fentiek mögött az a felismerés áll, hogy bizonyos közjavak működési-beruházási jellege nem határozható meg egyértelműen. Nincs egységes fogalom arra, mi számít beruházási, és mi működési kiadásnak. Az oktatási kiadások a költségvetésben folyó kiadásként jelennek meg, egyre inkább népszerűbb azonban az a nézet, amely szerint az oktatási kiadások a társadalom szellemi tőkéjébe történő beruházást jelentik.

A hazai jogrendszerben is megtalálható néhány ilyen elem (például a 100 ezer forint alatti egyszeri bekerülési értékű gépbeszerzések nem minősülnek beruházásnak). A teljeskörű elkülönítés hiányára utal, hogy a hitelfelvétellel kapcsolatos kiadások nincsenek egyértelműen a megfelelő aggregátumokhoz rendelve. A folyó és felhalmozási aggregátumok tehát gyakran egymásba mosódnak. Franciaországban bármely aggregátumhoz kapcsolódó hitel kamattörlesztését a folyó költségvetésből, a tőketörlesztést pedig a beruházási költségvetésből kötelező teljesíteni. Svájcban ezzel szemben mind a folyó, mind a beruházási hitelek kamattörlesztését, Németországban pedig a tőketörlesztést is a működési bevételekből kell finanszírozni. Átmeneti időszakokban több országban előfordult (lásd. német újraegyesítés, magyar, illetve lengyel rendszerváltás), hogy tőkebevételekből (például privatizációs bevételekből) finanszírozták folyó működésüket az önkormányzatok. Ausztriában csak a 10 ezer fő feletti településeken kell elkülöníteni az önkormányzatok költségvetésében a működési és beruházási tevékenységet, amit indokolt lenne megváltoztatni, mert 1985 és 1995 között az ezer fő alatti településeken nőtt legnagyobb mértékben az egy főre jutó önkormányzati adósságállomány (Dafflon, 2002).

A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy a működési és beruházási költségvetés eltérő szabályozása a forráselosztó rendszer belső problémáiból következő kockázatok mérséklését hivatott szolgálni. Mivel azonban az elkülönítés nem tökéletes, a pénzügyi és vagyoni kockázatok gyakran nem válnak el élesen egymástól, bizonyos esetekben akár egymást erősíthetik is.

2.6. Pénzügyi és vagyoni problémák kezelési lehetőségei az önkormányzatoknál

A külső forrásbevonás szabályozása önmagában nem képes megelőzni az önkormányzatok pénzügyi nehézségeit. Amint azt a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1962. november 14-i ítéletében kimondta: „az egészséges

állampénzügyek a teljes szociális és politikai élet rendezett fejlődésének első előfeltétele”¹² (Albers, 2004).

Az államháztartás működésében minden országban vannak komoly feszültségek, az európai országoknak egyenlőre megvan a lehetőségük a tényleges konszolidáció elhalasztására (Fischer, 2005). Amíg a közfeladatok mennyisége és a rendelkezésre bocsátott források közötti feszültséget a központi kormányzat nem képes jelentősen enyhíteni, fennáll annak a veszélye, hogy az önkormányzati szektor a törvények ellentmondásaira hivatkozva bírósági úton próbálja kikényszeríteni a neki járó jogokat. Németországban az elmúlt években végrehajtott önkormányzati pénzügyi reformok nem hozták meg a várt eredményeket, így az állam és önkormányzatok pénzügyi kapcsolatát illetően precedens értékű bírósági ítéletek és törvények születtek. Saarland tartomány 2003-ban olyan törvényt hozott, amely szerint a költségvetési deficitet az év végén szövetségi szintű transferekkel kell megszüntetni, amennyiben „olyan elháríthatatlan kiadásról van szó, amely teljesítése esetén a tartós feladatellátási képesség veszélybe kerülne, és az adott kiadás a helyi önkormányzat 2001-es költségvetésében már szerepelt”¹³.

A pénzügyi nehézségekkel küszködő önkormányzatoknak korrekciós tervet kell készíteniük, de „ha ennek ellenére önhibájukon kívül az egyensúlyt nem lehet helyreállítani, az önkormányzatok pótlólagos támogatást igényelhetnek a hasonló helyzetek jövőbeli elkerülése érdekében” – áll az alsószászországi Belügyminisztérium 2003. január 24-ei ítéletében. Tanulságos megnézni a német példán keresztül az Alkotmány szellemét. Az alsószász Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok pénzügyi garanciájával, illetve a nekik járó kiegyenlítő transferekkel kapcsolatosan 1995-ben, 1997-ben és 2001-ben a községek javára foglalt állást, a tartományokkal szemben¹⁴. Az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy a törvényhozó nem korlátozhatja a helyi közfeladatok ellátását a kiegyenlítés iránti igénylések korlátozásával, kivéve, ha önkéntesen vállalt feladatokról van szó. Kimondta továbbá azt is, hogy az Alkotmány 58. cikkelye szerinti kiegyenlítési kötelezettség nem csak

¹² Eredeti nyelven: „Gesunde staatliche Finanzen sind die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens.” Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urt. v. 14.11.1962, 1 BvR 987/58, BVerfGE 15, 127, 141

¹³ Wohltmann (2004): Kreisfinanzen 2003: Sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben führen zu Milliardendefiziten in den Kreishaushalten. Der Landkreis, 2004, 92. o.

¹⁴ NdsStGH, Beschl. v. 15.8.1995, NdsVBl. S. 225, NdsStGH, Urt. v. 25.11.1997, NdsVBl. 1998, S. 43; NdsStGH, Urt. v. 16.5.2001, NdsVBl. S. 184.

akkor áll fenn, ha csoportosan deficitesek az önkormányzatok, hanem minden egyes esetben.

A jogszabályi ellentétek a szintén föderális berendezkedésű Ausztriában is kezdenek felszínre kerülni, ezért úgy gondolom, a regionális kormányzati szint kiépítését tervező országokban ezt megelőzően elsődleges fontossággal bír az egészséges állampénzügyi rendszer feltételeinek megteremtése.

2.6.1. A transzparencia jelentősége és problémái

Az átláthatóság az önkormányzatoknál a finanszírozási válságok elkerülésében egyre nagyobb szerephez jut. A forrásszabályozásban transzparencia alatt alapvetően két dolgot érthetünk: a közszolgáltatásokkal kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatalát és egyértelmű, szavahihető szabályozást.

A közszolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatala nagyban függ a szolgáltatás megszervezésének módjától. A magánosítás, illetve a kiszervezés a közjavak előállítási költségeinek kontrollálását erősen korlátozza. Bár az ármeghatározás jogát az önkormányzat a közszolgáltatás kiszervezése esetén is sok esetben megtartja magának, az ilyen külső szervezetek általi adatszolgáltatás megtagadása, a közbeszerzési törvény alkalmazásának hiánya, a szerződő kiválasztásakor a pártatlanság hiánya, az üzleti titkok védelme sem magát az önkormányzatot, sem a központi kormányzatot nem teszi képessé az eladósodás megfékezésére (Péteri és Horváth, szerk., 2001).

A nyugat-európai országokban minden információ nyilvánosnak tekintendő az állam működésével kapcsolatosan, a közcélúság tehát egyértelműen magasabb rendű az üzleti titoknál (lásd. Kanada, USA, Ausztrália), amint azt Magyarország esete is bizonyítja. Az ombudsman egyik 1998-as állásfoglalása, amelyben az autópálya-építések költségeivel kapcsolatos adatok nyilvánosságra hozását követelte. Állásfoglalásában kimondta, hogy „...az állami vagy önkormányzati szervek az állami vagyon és közpénzek kezelése során gyakran kerülnek kapcsolatba üzleti titkokkal. Ezekben az esetekben a nyilvánosság fontosabb az üzleti titok védelménél, mivel a közpénzek felhasználásának transzparens módon kell történnie.” Az állásfoglalás ellenére a

Közlekedési Minisztérium az autópálya koncessziós szerződések tartalmát sokáig nem hozta nyilvánosságra.

Összetettebb kérdés a szavahihető forrásszabályozás követelménye. A szektor számára elérhető bevételek önmagukban nem garantálják az eladósodás kontrollálhatóságát. Hiába áll ugyanis rendelkezésre elegendő bevétel a közfeladatok ellátásához, a bevételek összetétele a hitelezőkben téves vélelem kialakulásához vezethet. Azokban az országokban, ahol például az önkormányzati szektor kevés helyi adóbevétellel rendelkezik, a pénz- és tőkepiacra való kilépés engedélyezése a hitelezők szemében arra is utalhat, hogy a központi kormányzat szükség esetén kimenti a pénzügyi nehézségekkel küzdő önkormányzatokat.

A pénzügyi helyzet transzparenciáját mérsékli, hogy az európai országokban nincs egységes szabályozás arra vonatkozóan, mi számít helyi adónak, így egy esetleges hitelezési válság alkalmával a hitelezők arra hivatkoznak, hogy a kormányzat nem zárkózott el ténylegesen a támogatástól.

A transzparencia azokban az esetekben is nagy jelentőséggel bír, amikor a szankcionálás tényleges alkalmazása még nagyobb pénzügyi válságot eredményezhet. Ha a közszolgáltatás ellátására adott területen csak egyetlen szolgáltató képes, a transzparens pénzügyi és vagyoni helyzet folyamatos értékelésére nagyobb hangsúlyt kellene fektetni. Ha ugyanis a szolgáltatás nyújtása során a vonatkozó törvények sérülnek, az utólagos – gyakran pénzbírsággal járó – értékelés fizetéseképtelenséghez vezethet. Glasser és Jókay (2000) mindazonáltal a túlzott transzparencia veszélyére is felhívja a figyelmet: fejlődő pénz- és tőkepiacokon a kötvénykibocsátással kapcsolatosan túl sok és egymásnak ellentmondó információk távol tarthatják a potenciális befektetőket. Arra, hogy a transzparencia követelményének az európai országok mennyire felelnek meg, a Council of Europe által 28 országban végzett felmérésből következtethetünk:

7. Táblázat: A transzparencia követelményeinek teljesülése néhány európai országban

	Igen	Bizonyos mértékig	Nem	Összesen
Kölcsönből lehet-e tőkekiadásokat finanszírozni?	25	3	-	28
Kölcsönből lehet-e folyókiadásokat finanszírozni?	13	6	9	28
Megengedett-e a külföldi valutában történő hitelfelvétel?	14	8	5	27
Központi kormánynak jóvá kell-e hagynia a hitelfelvételt?	12	5	9	26
A helyi hitelfelvételt törvényi szinten szabályozzák-e?	14	4	9	27
A helyi hitelfelvételt kormányrendeleti szinten szabályozzák-e?	8	5	13	26
Garanciát nyújt-e a központi kormányzat a helyi kölcsönök visszafizetésére?	4	6	17	27
A segélyrendszer előírja-e bizonyos követelményeknek való megfelelést?	10	2	2	14
A segélyrendszer meghatározza-e az adható összeg maximumát?	4	3	4	11
Szükséges-e a parlament általi jóváhagyás a segélyek elnyeréséhez?	1	2	9	12

Forrás: Council of Europe, 2002b

Összességében tehát azt állapíthatjuk meg, hogy általánosságban sem az információs aszimmetria, sem az eladósodás szavahihetőségével kapcsolatos elvárás nem teljesül az európai országokban.

2.6.2. A kockázatkezelés

A kockázatok megelőzésére alapvetően kétféle megközelítés létezik: a szabadpiaci és a megkülönböztető szabályozás (Vigvári, 2003a és Council of Europe, 2002a).

A szabadpiaci modellben (például az USA-ban) az önkormányzatok nincsenek megkülönböztetve a gazdaság többi szereplőitől, nem létezik központi kezességvállalás és a „végső mentsvár” funkció sem áll fenn. Az önkormányzatok szabadon kiléphetnek a pénz- és tőkepiacokra, ahol a befektetők az általuk közzétett adatokból, illetve egyéb

piaci szereplők (például minősítő ügynökségek) által készített jelentésekből, elemzésekből informálódnak a hitelképességről. A központi kormányzat előírja, milyen információkat kell nyilvánosságra hozni az önkormányzatnak külső forrás bevonásakor, a piac ezáltal az önkormányzat működését átfogóan értékeli. E felfogás szerint további szabályozásra nincs szükség.

A megkülönböztető szabályozást alkalmazó (főleg európai) országokban a hitelfelvételt központilag engedélyezik, a központi kormányzat azonban nem tud teljesen elhatárolódni az önkormányzatoktól, mivel a kockázatok egy részét az önkormányzatok áthárítják a következő generációkra. Ezekben az országokban aktív (pl. hitelfelvétel engedélyezése) és passzív (pl. maximális hitelfelvétel, eladósodás megállapítása) kontrollt gyakorol az ellenőrzést végző szerv. Ez a megközelítés nem feltételezi a minden önkormányzatra kiterjedő szabályozást¹⁵. A kockázatmegelőzés ekkor a hitelfelvételi, illetve eladósodási limitek alkalmazásán alapul.

Bármelyik modellt is alkalmazzák az egyes országokban a központi kormányzat további kockázatmérséklő megoldásokat alkalmaznak. Az önkormányzatok számára javasolt belső pénzügyi ellenőrzési rendszerek által kidolgozott teljesítménymutatók (lásd. Németország, Hollandia, Dánia, Norvégia, Finnország, Lengyelország, Horvátország, Franciaország) jelentősége az, hogy különbséget tesz a különböző méretű, földrajzi elhelyezkedésű, finanszírozási képességű önkormányzatok között. Az állam a kockázatmegelőzést oktatási-képzési programokkal, elemzési módszertanok kidolgozásával is segíti. Az önkormányzatok által publikált adatok hasonló helyzetű önkormányzatokhoz való viszonyítása a hitelezők számára a kockázatokról fontos információkat hordoznak.

Hollandiában az önkormányzatok 1995 óta – a vállalatokhoz hasonlóan – az éves költségvetéshez a pénzügyi kockázatokról szóló jelentést is mellékelni kell. Az Egyesült Királyságban az önkormányzatoknak teljesítmény-jelzőszámokat kell publikálniuk, amelyet az évente nyilvánosságra hozott „legjobb teljesítmény tervvel” („best value

¹⁵ Magyarországon az 50 millió Ft feletti költségvetésű és hitellel rendelkező önkormányzatoknál kötelező a könyvvizsgálat, ezzel szemben Dániában az Alkotmány 82. §-a minden önkormányzatra kötelezően előírja.

performance plan”) hasonlítanak össze. A jelentések szerepe abban áll, hogy felhívják a figyelmet az önkormányzatok speciális helyzetére és jellemzőire.

2.6.3. A kockázatporlasztás

A kockázatporlasztási technikák a költségek megosztásán alapulnak. Létrejöhetnek állami, illetve piaci szereplők közreműködésével. Az állami szervek kockázatporlasztásának legegyszerűbb formái a szindikátus létrehozása, amely a kockázatot költségvetésen kívül tartja egészen addig, amíg nem történik vállalatalapítás, amelyben részesedést szerez az önkormányzat, alávétve magát az ez irányú törvényi korlátozásoknak. A szindikátusi forma iránti érdeklődés a garanciavállalás törvényi korlátozásával egyidejűleg nő meg (lásd. Norvégia).

A magántőke bevonását igénylő megoldások jó példája a Public Private Partnership (PPP) típusú együttműködések, amelyek nagy kockázattal bíró, jól körülhatárolható célokra, projektekre, határozott időre jönnek létre. Ennek az együttműködési formának az értelmezése jelenleg éles viták tárgyát képezi. A megközelítések közül a hatékonyabb forrásösszpontosítás, a privatizáció új formájának megjelenése és az állami szervek hatalmának visszaszerzésére irányuló erőfeszítés emelhető ki. A magán és állami szervek együttműködésének sikeressége azon múlik, mennyire lehet korlátozni az ún. együttműködést rontó magatartásokat. Ilyen nem kívánt magatartást eredményezhet, ha a felek erőviszonyai nem kiegyenlítettek (például versenyhelyzet hiánya esetén). Az emiatt fellépő információs aszimmetria kezelése megköveteli az együttműködés, az árak, a kontroll és az audit keretének pontosan tisztázását. A tiszta jogi helyzethez természetesen erős helyi politikai akaratra is szükség van. Jó példa erre Franciaország, ahol a helyi hatóságok a PPP-szerződések megkötése után úgy vélték, többé nem felelősek adott közfeladatért, annak ellenére, hogy a jogszabályok új kontroll és audit eszközökkel ruházták fel őket. Koncz (2005) arra is felhívja a figyelmet, hogy a szerződések lényeges részét képezik azok a követelmények, amelyeket az együttműködés keretében létrehozott vagyontárgy állami tulajdonba kerülésének műszaki, fizikai állapotával kapcsolatosak.

2.6.4. Intézményi kockázatmérséklési megoldások

Az intézményesült megoldások közül az adósságregiszter létrehozása, a minősítő ügynökségek és a speciális garanciaintézmények, illetve finanszírozók emelhetők ki.

Az adósságregiszter célja:

- a hitelezői kockázatok megítéléséhez szükséges információk összegyűjtése,
- a kormányzati információs rendszer töredezettségének megszüntetése,
- a rejtett kockázatok feltárása.

amelyek révén javul a szektor tőkefelszívó képessége, csökken az alacsony működési hatékonyságból adódó inflációs nyomás, mérséklődnek a hitelfelvétel költségei, továbbá célirányos befektetési programok jönnek létre. A regiszterből a hitelezők az adott önkormányzatot illetően saját hitelpolitikájuknak megfelelő információkhoz juthatnak hozzá. Az önkormányzatok a hitelhez jutás lehetőségének javulását látják az adósságregiszterben, amely azonban csak akkor reális várakozás, ha a transzparenciának köszönhetően csökken az ügyfélkockázat. Az ügyfélkockázat csökkenéséhez az is kell, hogy a gazdaságpolitika kötelezze el magát az infláció féken tartására, a jogalkotó keményítse az önkormányzati beruházásoknál a költségvetési korlátot. Az adósságregisztert mind állami, mind magánforrásból, bármely kormányzati szint kezdeményezésével létre lehet hozni (Vigvári, 2001). Az adósságregiszter működtetésében, finanszírozásában a központi kormányzatnak jut kulcsszerep¹⁶, de véleményem szerint a csatlakozó önkormányzatokat – részlegesen – szintén indokolt a költségek finanszírozásába bevonni.

Az adósságregiszter rentábilissá teheti a piaci alapon működő minősítő (rating) ügynökségek létrejöttét. A rating ügynökségek a hitelezők szemszögéből a kölcsönfelvétel és kötvénykibocsátás vissza-nemfizetésének kockázatát értékelik. A megfelelően hosszú idősorok és bukási adatokból levonható következtetések a hitelezők

¹⁶ A hatékony működést elősegíti, hogy közpénzek felhasználása miatt a Számvevőszék ellenőrzési joga erre a szervezetre is kiterjed.

kockázatát jelentősen csökkentik, annál is inkább, mivel a ratingcégek módszertana a szektor vállalatoktól eltérő jellemvonásai miatti kockázatokat is figyelembe veszi.

A klasszikus nemzeti garanciaalapok mellett ki kell emelni a nemzetközi kölcsönfelvételhez kapcsolódó garanciaprogramokat (lásd. Világbank Részleges Hitelgarancia / Részleges Kockázati Garancia programja). Ennek során egy önkormányzati- vagy magántulajdonú szolgáltató vállalat részletes műszaki és pénzügyi terv alapján koncessziós megállapodást köt a szolgáltatásra egy (vagy több) önkormányzattal¹⁷, és a hitelfelvételhez vásárol egy garanciaszolgáltatást. A garancia arra szolgál, hogy az önkormányzattól kikényszerítse a koncessziós megállapodást (pl. a tervben rögzített tarifákat engedélyezze, a háztartások hálózatba kapcsolását lehetővé tegye, illetve kötelezze őket erre).

Végezetül megemlítené egy önkormányzati bank felállításának lehetősége, amely adott országban a szektor hiteligényének döntő hányadát képes kielégíteni. Ez a megoldás a fejlettebb országokra jellemző. A Dexia bank számos nyugat-európai országban hozott létre leányvállalatot (Dánia, Belgium, Hollandia, Franciaország), de nemrégben Kelet-Európában is megjelent (Szlovénia).

2005-ben kezdte meg működését Magyarországon a Dexia Kommunalkredit Hungary, amely az eltelt idő rövidsége ellenére jelentős szerepet játszott a hazai önkormányzatok kötvénykibocsátási intenzitásának növelésében. A cég egyrészt a kötvénykibocsátások előkészítésével, másrészt a kötvények megvásárlásával járul hozzá a 10 ezer fő feletti önkormányzatok forrásbevonásának növeléséhez. A cég szerint az önkormányzatok kötvénykibocsátása és hitelfelvétele egyelőre fejlődő stádiumban van Magyarországon¹⁸. Ennek legfőbb jelei a következők:

1. Nincsenek standard hiteltermékek önkormányzatok számára. A külső forrást bevonó önkormányzatoknak legtöbb esetben a futamidő alatt kell törleszteniük a kölcsöntőkéket, szemben az állammal, aki az államkötvényeket a futamidő végén fizeti vissza. Ennek véleményem szerint nagyban akadálya a szektor

¹⁷ Ez a jellemző alkalmas arra, hogy segítse, sőt ösztönözze az önkormányzatok társulások feladatellátását.

¹⁸ Forrás: Dr. Kígyós Péterrel történő konzultáció.

szabályozásának hiányosságai, illetve a gazdálkodással kapcsolatos információk transzparenciájának hiánya.

2. Az önkormányzatoknak kínált különféle pénzügyi termékek vélhetően „keresztfinanszírozzák” egymást. A folyószámlavezetés alapvetően alacsony kockázattal járó, biztos bevétel a számlavezető bankok számára, ezért az esetleges hitelfelvételi kérelmeknél gyakran irreálisan alacsony kondíciókat kínálnak önkormányzati ügyfeleknek.
3. Alacsony az általános működéshez kapcsolódó hitelfelvétel (a likviditási hitelt leszámítva), illetve kötvénykibocsátás aránya a teljes hitelfelvétel és kötvénykibocsátáson belül. A hazai önkormányzatok egyelőre jellemzően projektekhez kapcsolódóan vesznek igénybe külső forrást. Ennek alapvetően jogszabályi korláta van, hiszen a hitelfelvétel fedezeteként a normatív támogatás és a személyi jövedelemadó nem használható fel.

A kereskedelmi bankok a Bázel II szabályainak teljesítése érdekében a jövőben vélhetően nagyobb érdeklődést mutatnak majd az önkormányzati kötvények vásárlása iránt. Az államkötvényekhez hasonlóan a legalacsonyabb kockázati kategóriába sorolandó önkormányzati kötvényekbe történő befektetéssel fokozni lehet a kockázatosabb hitelkihelyezéseket is. Ahhoz azonban, hogy az intézményi kockázatmérséklési eszközök nagyobb szerephez jussanak véleményem szerint mind az önkormányzatoknak, mind az ilyen speciális szereplőknek több információval kell rendelkezniük az önkormányzatok pénzügyi-vagyoni helyzetéről.

2.7. A pénzügyi architektúra változásának tapasztalatai

A pénzügyi architektúra elemei közül témánk szempontjából a saját bevételek, ezen belül is a hitelek szerepe a legfontosabbnak. A hitelnek a finanszírozásban betöltött szerepét az adó- és támogatási politika mellett a közfeladatok ellátásával kapcsolatos kormányzati prioritások, a helyi lakosság preferenciái és a közjavak jellege befolyásolják, amelyek mértéke országonként változó.

A helyi hitelfelvételt – annak eltérő, és néhány esetben csekély jelentősége ellenére – valamennyi országban jelentős kockázati tényezőnek tartja a jogalkotó és ennek

mértékét különféle szabályozási megoldásokkal igyekszik korlátok között tartani. Amint arról az OECD országok tapasztalatai – ezen belül kiemelt figyelmet szentelve Németországnak – nyomán megbizonyosodhattunk, az önkormányzatok túlzott mértékű eladósodása a hitelfelvétellel kapcsolatos jogok korlátozása, az adókivetés előírása, a kiadások korlátozása, illetve a szigorú szakmai ellenőrzés és szankcionálás révén sem kerülhető el teljes biztonsággal. Az eladósodás szabályozás általi korlátozásának hibája egyrészt módszertani – hiszen a mérlegen kívüli, implicit adósság eltérő megközelítést igényel –, másrészt viszont politikai akaratbeli hiányosságokat takar. Ezen okok miatt megfontolandó a piaci típusú kockázatmérséklési megoldások (lásd. rating cégek) felé történő nyitás. A számos intézményi megoldás közül minden országnak meg kell találni a számára legmegfelelőbbet. Legmegfelelőbbnek azt az alternatívát tekinthetjük, amely figyelembe veszi az ország méretét és amelyhez a szükséges politikai támogatottság adott.

A következő fejezetben a magyar önkormányzati rendszer újjászületése óta eltelt időszak pénzügyi és vagyoni kockázataira kísérek meg magyarázatot adni. A szektor működését meghatározó jogszabályok problémái, ellentmondásai és a kormánynak a problémákkal kapcsolatosan tanúsított magatartása előrevetíti a kockázatok kezelésének szükségességét.

3. Pénzügyi és vagyoni kockázatok a magyar önkormányzati szektorban

Az előző fejezetben az önkormányzatok pénzügyi architektúráján belül a hitelfelvétellel és eladósodás szabályozását vizsgáltuk a rendszereket nemzetközileg érintő kihívások tükrében. Megállapítottuk, hogy az eladósodás pusztán a szabályozás által nem kerülhető el. Jelen fejezetben a magyar önkormányzati rendszer pénzügyi és vagyoni kockázatainak kialakulási folyamatát mutatjuk be. Előrevetítjük, hogy a kétfajta kockázat sok esetben mereven nem különül el egymástól, illetve, hogy a pénzügyi problémák bizonyos idő elteltével kihatnak a vagyon mennyiségére, állagára és az azzal kapcsolatos gazdálkodásra.

Az 1990-es években az ország makrogazdasági helyzete nagyban determinálta az önkormányzatok pénzügyi-vagyoni helyzetét. Az önkormányzat képviselőtestületének nem csak az új rendszer működését kellett minél jobban megismerniük, hanem megtalálni a középutat a rövid és hosszú távú célok, vagyis a választásokon való sikeres szereplés és a település pénzügyi-vagyoni szempontú fenntarthatóságának megőrzése között. A kockázatok kialakulásának és megjelenésének bemutatása előtt érdemes végiggondolni több szempont szerint az akkori helyzet visszasságát.

A politikai ciklusok miatt a helyi döntéshozók személyes érdekeiket szem előtt tartva igyekeznek hatalmukat megőrizni, másrészt azonban a választás évében a szavazók preferenciáira irányuló fokozott figyelem egyben az elkezdett helyi gazdasági reformfolyamatok továbbviteléhez is szükséges. Sajátos helyzet adódik tehát, amelyben az önkormányzat vezetése felelős a stabil, hosszú távú gazdálkodást veszélyeztető döntések elkerüléséért, ugyanakkor éppen az ilyen döntések teszik lehetővé a politikai ciklus folytatását, ezáltal a hosszú távú fennmaradást. Ezt a dichotóm helyzetet tette még komplexebbé a feladatokkal és forrásokkal kapcsolatos – később bemutatandó – törvények ellentmondásai. A kockázatok kialakulására nagy hatással volt az a törvényszerűség, hogy egy-egy döntés rövid és hosszú távú egyensúlyra gyakorolt hatását csak jóval később lehet biztonsággal megállapítani. Kérdés azonban, ha az önkormányzat vezetése még a döntése előtt felismerte a kockázatot, tett-e ennek

elkerülése érdekében. A tapasztalat azt mutatta, hogy bizonyos esetekben a helyi önkormányzati vezetők minden bizonnyal tudatában voltak döntésük következményeivel, a torz feladat- és forráselosztó rendszer azonban nem engedte meg a döntés tényleges mérlegelését. A jogszabályok által túlságosan a gazdálkodás folyamat dimenziójára irányított figyelem – a gazdaság állapota és a kockázatokkal kapcsolatos ismeretek hiánya mellett – a kockázatok kialakulásáért nagyban felelősnek tekinthető.

3.1. A pénzügyi és vagyoni kockázatok jogszabályi alapjai

Hipotézis 3.: Az önkormányzatok kockázatainak alapja a helyi közfeladatokkal kapcsolatos törvényi előírások inkonzisztenciája, amely mind központi, mind helyi szinten további felelőtlen döntéseket eredményezhet.

A magyar önkormányzati rendszer a Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján éledt újjá. A törvény egybefogta az önkormányzatokat érintő valamennyi jogot, kötelezettséget, támpontul szolgálva az önkormányzati vezetőknek, akik nagyrészt a tanácsi vezetők, dolgozók közül kerültek ki, és akikre a modern kor követelményeinek folyamatos változása miatt nagy terhek nehezedtek.

A rendszerváltás utáni időszakot két részre kell bontanunk az önkormányzatok gazdálkodásának értékelésekor. Az 1997 előtti időszakot a tanulás, a törvények adta lehetőségek fokozatos kihasználása, a kockázatos helyi döntések és a következmények hiánya jellemezte. 1997-ben az államháztartás drasztikusan romló helyzetéből következő reformkényszer miatt az önkormányzatok életében új szakasz kezdődött. 1997-et, mint mérföldkövet az alábbi okok szerint szükséges véleményem szerint kiemelni:

1. fel kellett készülni a helyi önkormányzatok privatizációs bevételi forrásainak kimerülésére,
2. a Helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. tv. egyértelművé tette a helyi és a központi kormányzat kapcsolatát, és átmenetileg kevésbé vonzóvá tette a külső forrásbevonást,

3. bevezetésre került a nettó bérfinanszírozás, amely ugyan a szektor GFS-egyenlegét nem érintette, a kamatbevételeket, illetve a betéti és hitelállományt viszont drasztikusan csökkentette,
4. kiépült az önkormányzati feladatok finanszírozását támogató normatív támogatások rendszere.

Mindezek előrevetítik számunkra, hogy 1997 után egyrészt a finanszírozási „gap” megszüntetése egyre égetőbbé válik, másrészt, hogy a pénzügyi és vagyoni kockázatok nyilvánvalóbbá válnak.

A kockázatok alapját adó jogszabályi ellentmondások már az önkormányzati törvényben megjelennek, a később született jogszabályok¹⁹ ennek és egymásnak ellentmondó rendelkezései a helyi döntéshozókat komoly dilemmák elé állították. Az önkormányzati gazdálkodás keretét adó önkormányzati törvény – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával – kimondja, hogy az önkormányzatokat a helyi feladatokhoz arányos pénzügyi források illetik meg. A feladatokhoz szükséges arányos forrásbiztosítás elmaradásának legfőbb oka az, hogy nem derül ki egyértelműen az egyes települési önkormányzatok feladata. Ezt jól mutatja az Ötv. 8. § (1) szakaszában a „különösen feladata” kezdetű felsorolás:

- „a településfejlesztés,
- a településrendezés,
- az épített és természeti környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,
- a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés,
- a csatornázás, a köztemető fenntartása,
- a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- a helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről,
- gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól;
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban,
- közreműködés a foglalkoztatás megoldásában;

¹⁹ Ez alól kivétel a Közutakról szóló 1988. évi I. tv., amely bár rendelkezik a helyi közfeladatokról, időben megelőzte az önkormányzati törvényt.

- az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás;
- a közösségi tér biztosítása;
- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása;
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

A törvény 8. § (4) szakasza továbbá kimondja, hogy a települési önkormányzatoknak kötelező gondoskodniuk az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; továbbá köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését. Ez a megfogalmazás a 8. § (1) szakasz tükrében zavaró lehet, főleg, mert a nemzeti és etnikai jogok érvényesülésének biztosítása ismételten megjelenik, ráadásul a taxatív felsorolt közszolgáltatások tartalma, mélysége az ágazati törvényekben van szabályozva.

A törvény kimondja, hogy különböző méretű önkormányzatoknak külön törvények különböző feladatokat írhatnak elő, hiszen eltérő méretű településeken eltérő mennyiségű és minőségű közszolgáltatásokra lehet igény. Erre példa a Szociális igazgatásról, és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv., a Tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. tv. Az 1. § (4) szakasza szerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy ellátását, amelyet jogszabály nem utalt kizárólagosan más szerv hatáskörébe. Így előfordulhat, hogy egy település önkéntesen vállal olyan feladatot, ami nagyobb településen működő önkormányzat részére kötelező (például a középfokú oktatás biztosítása a megyei önkormányzatnak kötelező feladat, a települési önkormányzatnak viszont önkéntes).

A 6. § (1) b. szakasz szerint az önként vállalt feladatok esetében is az önkormányzat „igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását”, ekkor ő válik a központi támogatás kedvezményezettjévé. A törvény szerint azonban a közszolgáltatást átvállaló települési önkormányzat nem teheti meg, hogy az átvett közszolgáltatást csak a saját területén élő polgároknak nyújtja, nem törődve a körzetben élőkkel, akik részére korábban a szolgáltatást a megyei szint biztosította. Az eredeti szolgáltató mégsem „vonulhat vissza” automatikusan a szolgáltatásnyújtástól, mert elképzelhető, hogy

ezáltal lefedetlenül maradnának bizonyos területek. A közfeladat átvételével ráadásul a megyei szintnél a méretgazdaságosság is romlik. Az önkormányzati törvény 69. § (3) szakasza a felelőtlen feladatátvállalást azáltal igyekszik korlátozni, hogy kiköti: intézmény fenntartását, fejlesztését, irányítását legalább 3 éves időtartamra lehet átadni, amennyiben a megelőző 4 év átlagában a településen lakóhellyel rendelkezők közül került ki a szolgáltatást igénybevevők többsége. A felelős helyi döntésre való jogszabályi motiválás azonban a feszültséget csak részben képes enyhíteni, ráadásul nem képes kezelni az olyan önkéntes feladatvállalást, amely nem jár együtt szolgáltatás átvételével. A központi kormányzatnak a szabályozás tisztázásában való érdektelenségére utal, hogy pénzügyi válság esetén a kötelező feladatok biztosítása érdekében az önkéntes feladatokat meg kell szüntetni, ami a helyi autonómia sérülésével jár (a feladatvállalásról a helyi képviselőtestület vagy népszavazás döntött korábban), gyakorlati kivitelezése pedig komoly probléma.

Az önkormányzati törvényt gyakran éri kritika a megyei önkormányzatok helyzetének tisztázatlanul hagyása miatt. Bár az önkormányzati törvény 70. §-a nevesíti²⁰ feladatait, a pontatlan definíció itt is tetten érhető. Az 1990-es években a megyei önkormányzatok a törvényi iránymutatás tisztázatlansága miatt olyan feladatokat végeztek, amelyekre sem a központi, sem a települési önkormányzatok nem tartottak igényt. Helyzetük a végbement társadalmi-gazdasági átalakulás során tovább romlott, hiszen a lakosságnak több, jobb minőségű és elérhetőbb közszolgáltatásokra keletkezett igénye. A törvény ráadásul kimondja, hogy a helyi önkormányzatok két típusa, a települési önkormányzatok (község, város, főváros, kerületei) és megyei önkormányzatok között nincs hierarchikus viszony, vagyis a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű

²⁰ A megyei önkormányzatok kötelesek gondoskodni „a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja; a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról; továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról; az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról; a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról; az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában, valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában.”

közügyekben önállóan járnak el (1. § (1) szakasz), illetve kölcsönös érdekek alapján együttműködhetnek. A gyakorlatban ez a megyei szint feladatainak további értelmezési problémáihoz vezetett.

A megyei önkormányzatok valójában 1848 óta (akkor még királyi vármegyék) folyamatosan veszítettek szerepükből. Évszázadokon keresztül a megyék az identitásuk mellett (települési infrastrukturális hátrányok leküzdésére koncentráció) a pénzügyi önállóságuk miatt voltak képesek fennmaradni (Balogh, 2005: 42.o.). A tanácsi rendszer idején látszat-demokrácia jellemezte a helyi közügyekbe való beleszólást²¹. A rendszerváltás után az önkormányzati törvény nem adott többlet hatáskört a megyei önkormányzatoknak, azok pedig nem kívántak a települési önkormányzatoktól hatáskört átvenni. Az önkormányzati törvény ugyanis „a feladatellátás tekintetében megengedő módon, választás tárgyává tette egyes közfeladatok ellátását” (Balogh, 2005: 40.o.), ami végül a különböző szintek feladatainak és hatásköreinek összekeveredéséhez vezetett.

A Területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. Törvény felállította a Regionális Fejlesztési Tanácsokat (RFT) és a Megyei Területfejlesztési Tanácsokat (MFT), amelyek feladata a regionális, illetve helyi szintű fejlesztési programok koordinációja. Ezen intézmények az uniós források célzott lehívása miatt fontosak. A Regionális Operatív Programok, illetve az ahhoz kapcsolódó akcióprogramok elfogadása révén az RFT igen széleskörű jogosítványokkal rendelkezik. Bár a régió adottságainak figyelembe vétele nagyobb mértékben valósulhat meg, félő, hogy tovább erősödik az állami bürokrácia. Megfontolandó olyan elemek beépítése a területfejlesztés rendszerébe, amelyek révén a helyi igényekről pontosabb kép alakul ki.

Az önkormányzati középszint gyengesége a pénzügyi architektúra túlzott centralizáltsága miatt jelent problémát. A gyenge megyei szint alkalmatlanságát a térségi szemlélet érvényesítésére jól bizonyítja a területfejlesztési tanácsok léte. A tanácsok ugyan decentralizált szervek, valójában azonban a központi kormányzat helyi közügyekben való jelenlétét jelentik. Ez a fajta decentralizáció mellőzi a szubszidiaritást, a helyi igények ugyanis nem érvényesülnek maximálisan, a minisztériumokon keresztüli döntéshozatal hosszú időt vesz igénybe. Mivel a megyei

²¹ Jól példázza ezt, hogy a járásoknak csak 1950 és 1970 között volt működő testületük.

önkormányzatoknak saját adókivetési joguk sincs, az egyébként gyengélkedő megyei szint gazdasági potenciálja az 1990-es években tovább romlott (Balogh, 2003). Jogosan merül ezért fel a kérdés: mi lesz a megyék jövője? A kérdést árnyalja, hogy szakmai berkekben arról sincs teljes konszenzus, a regionális önkormányzati szint felváltaná vagy kiegészítené a megyei önkormányzatok munkáját. A feladatdecentralizáció eme hibái, hiányosságai előrevetítik a pénzügyi architektúra problémáit.

Az idők során az önkormányzati feladatok a következő fontos törvények, illetve kormányrendeletek által bővültek:

- 147/1992 (XI. 6) Korm. Rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről,
- A szociális igazgatásról, és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. Tv.
- A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. Tv.
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. Tv.,
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. Tv.,
- A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. Tv.,
- A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. tv.
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. Tv.,
- 217/1998 (XII. 30) Korm. Rendelet az államháztartás működési rendjéről,
- A temetőkről és temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. Tv.,
- 249/2000 (XII. 24) Korm. Rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól,
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. Tv.

A feladatok számának gyarapodása részben ugyan annak volt köszönhető, hogy a feladatellátás konkrét kérdéseit terjedelmi okokból nem lehetett az Ötv.-be belefoglalni. Meg kell azonban említeni, hogy a központi kormányzat gyakran tudatosan alkalmazta az önkormányzati törvényen kívüli feladatmegállapítást (Pálné, 2004), mivel a kormány- és miniszteri rendeletek révén – a makrogazdaság helyzetére hivatkozva – források átadása nélkül lehetett újabb és újabb feladatokat delegálni az önkormányzatokra. A megnövekedett kiadási és feladatellátási szükségleteket az alábbi törvények voltak hivatott segíteni:

- A helyi adókról szóló 1990. évi C. Tv.
- Egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény
- A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. Tv.

A feladatokhoz szükséges forrásokat, eszközöket tehát külön jogszabályok – meg kell még említeni az éves költségvetési törvényeket – biztosították, amelyek a közszolgáltatások előállításának fajlagos egységköltségének különbségeit nem voltak képesek figyelembe venni, illetve a törvények a helyi közszükségletektől látszólag függetlenül állapítottak meg kötelező feladatokat. A költségvetési törvény ugyan – a normatív jogcímek számának gyarapítása által – megkísérelt némi többletforrást juttatni a szektornak, azonban a normatívák számának gyarapodása, és a helyi szintnek átadott eszközök arányának csökkenése révén a közszükségletek finanszírozási problémáinak súlyosbodásához vezetett:

8. Táblázat: A központi és helyi kormányzati szint kiadásai a GDP-hez viszonyítva (%)

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Központi költségvetés kiadásai / GDP	33,2	35,0	35,4	25,9	31,3	28,3	35,0	31,0	31,0	29,8	31,6
Helyi önkormányzatoknak átadott pénzek / GDP	24,6	25,4	21,0	19,5	19,6	19,0	17,0	13,0	14,0	13,5	13,5

Forrás: Ágh, 2006: 62.o.

9. Táblázat: A helyi önkormányzatoknak juttatott eredeti normatív előirányzatok számának alakulása (db)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
52	77	89	96	88	97	97	103	129	143	115

Megjegyzés: normatív hozzájárulások, központosított normatívák és központosított előirányzatok száma, színházi támogatások száma, visszaosztott és helyben képződő személyi jövedelemadó, mint jogcím, továbbá normatív kötött felhasználású támogatásjogcímek száma együttesen.

Forrás: Költségvetési törvények

1997-től kezdődően az önkormányzati szektor államháztartáson belüli kiadásai stabilak voltak. A jogszabályi ellentétek ebben az időszakban sokkal közvetettebben, a közfeladatok minőségével kapcsolatosan jelentkeztek. Mivel nincs megbízható módszer valamennyi közszolgáltatás minőségének mérésére, az önkormányzatok a finanszírozási „gap” megszüntetése érdekében gyakran tudomásul vették a szolgáltatás minőségének romlását. Ez azonban már helyi szintű forráskivonást jelent, amelynek idővel súlyos következményei lehetnek. Mindezek a szektor gazdálkodásának szükséges velejárói voltak, amelyek nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy az ezekről az évekről készített elemzések és adatok a gazdálkodást makroszinten alapvetően sikeresnek tekintik:

10. Táblázat: A magyar önkormányzati szektor bevételeinek és kiadásainak alakulása (milliárd Ft)

Megnevezés	1997.évi teljesítés	1998.évi teljesítés	1999.évi teljesítés	2000.évi teljesítés	2001.évi teljesítés	2002.évi teljesítés	2003.évi teljesítés	2004.évi teljesítés	2005.évi teljesítés	2006.évi teljesítés
<i>Folyó bevételek és kiadások</i>										
Intézményi tevékenységek bevételei ÁFA-val	122 552,0	150 120,0	162 481,6	175 349,2	193 009,8	228 854,1	228 149,3	250 065,4	258 654,5	264 792,5
Kamatbevételek	33 402,0	34 315,0	32 167,1	29 582,5	26 097,7	24 213,9	16 602,8	24 049,9	18 131,2	15 652,1
Illetékek	18 232,0	21 527,0	24 657,3	29 079,1	34 981,2	39 771,8	54 255,9	63 169,1	67 288,1	71 096,7
Helyi adók	111 162,0	145 826,0	198 363,2	221 766,4	266 685,2	296 772,2	322 588,4	367 184,2	397 923,4	448 936,3
Környezetvédelmi bírság	351,0	353,0	362,9	401,8	405,9	379,0	560,7	736,6	1 103,7	998,0
Egyéb sajátos bevételek	20 065,0	23 810,0	27 159,3	33 517,4	41 233,3	39 859,0	39 216,4	43 049,3	51 958,1	52 869,0
Szeményi jövedelemadó	135 652,0	179 090,0	191 495,0	242 309,0	286 386,5	333 006,8	405 449,3	455 765,2	439 932,1	460 748,3
Gépjárműadó	7 910,0	8 842,0	11 444,1	12 622,1	14 061,5	14 584,1	30 008,7	45 940,8	49 176,8	51 266,0
Luxusadó										103,5
Működési célú állami hozzájárulások és támogatások összesen	310 637,0	355 040,0	393 440,9	362 247,8	423 461,2	532 525,8	676 673,9	700 339,0	779 891,9	748 197,3
Egészségbiztosítási Alapból átvett pénzeszközök	167 748,0	190 252,0	211 660,4	230 935,0	250 040,7	305 135,8	374 069,0	374 051,2	385 088,2	385 569,5
Egyéb államháztartáson belüli átutalások	33 422,0	40 563,0	43 594,8	49 303,4	46 006,3	40 016,8	35 904,6	35 381,6	40 515,6	63 262,0
Államháztartáson kívülről származó pénzeszközök	15 764,0	18 610,0	18 013,1	21 824,0	34 098,8	29 278,9	33 235,9	25 930,0	27 935,1	30 731,1
<i>Folyó, működési bevételek összesen</i>	976 897,0	1 168 348,0	1 314 839,7	1 408 937,7	1 616 468,1	1 884 398,2	2 216 714,9	2 385 662,3	2 517 598,7	2 594 222,3
Személyi juttatások	332 959,0	389 682,0	447 400,8	495 761,2	586 945,8	743 167,5	953 393,0	986 085,4	1 066 137,9	1 113 502,0
TB, járulék, munkaadói járulék, eü. Hozzájárulás	150 321,0	174 538,0	184 133,4	199 464,2	220 857,1	259 885,4	317 363,5	324 015,4	346 625,3	351 426,8
Dologi kiadások	333 941,0	377 015,0	443 216,6	484 757,7	522 957,6	598 311,5	637 085,1	708 045,4	744 871,6	809 242,7
Társadalom és szociálpolitikai juttatások	60 870,0	87 900,0	89 960,9	89 624,7	96 026,6	103 401,1	105 652,6	114 096,8	130 749,3	109 421,4
Ellátottak pénzbeni juttatása	2 565,0	3 514,0	4 542,4	5 165,0	5 812,0	6 585,9	8 159,5	8 541,1	8 973,2	9 255,6

Megnevezés	1997.évi teljesítés	1998.évi teljesítés	1999.évi teljesítés	2000.évi teljesítés	2001.évi teljesítés	2002.évi teljesítés	2003.évi teljesítés	2004.évi teljesítés	2005.évi teljesítés	2006.évi teljesítés
Működési célú pénzeszköz átadás államháztartáson belülre	1 671,0	1 402,0	1 299,1	2 010,1	2 217,0	2 609,9	1 659,4	3 872,9	4 089,4	1 780,7
Működési célú pénzeszköz átadás államháztartáson kívülre *	33 373,0	34 681,0	43 524,9	53 720,9	82 009,1	90 884,9	82 904,7	96 568,6	108 571,9	133 207,7
Folyó, működési kiadások összesen	915 700,0	1 068 732,0	1 214 078,1	1 330 503,8	1 516 825,2	1 804 846,2	2 106 217,8	2 241 225,6	2 410 018,6	2 527 836,9
Folyó, működési bevételek és kiadások egyenlege	61 197,0	99 616,0	100 761,6	78 433,9	99 642,9	79 552,0	110 497,1	144 436,7	107 580,1	66 385,4
<i>Felhalmozási bevételek és kiadások</i>										
Tárgyi eszközök, föld és immateriális javak értékesítése	51 242,0	51 404,0	60 164,9	76 059,4	81 417,2	82 978,6	93 003,8	91 713,9	105 080,6	114 447,3
Részvények értékesítése	81 251,0	15 665,0	17 126,5	24 547,5	5 497,5	7 036,6	4 578,7	8 658,4	15 565,0	15 228,1
Vállalat értékesítéséből származó bevételek	9 258,0	3 696,0	4 793,3	12 562,9	5 713,1	4 612,7	4 404,4	2 244,0	581,6	317,2
Államháztartáson belüli felhalmozási bevételek	14 153,0	21 218,0	20 748,2	34 099,0	37 545,4	63 437,0	66 323,9	60 397,6	76 883,4	131 092,9
Államháztartáson kívüli felhalmozási bevételek	29 452,0	28 764,0	25 317,7	33 287,9	71 651,9	50 530,7	43 921,0	56 191,4	73 850,0	79 186,9
Fejlesztési célú állami hozzájárulások és támogatások összesen	38 087,0	50 613,0	55 552,2	66 569,3	85 443,0	87 961,5	72 736,4	68 631,2	101 482,2	118 921,5
Fejlesztési, felhalmozási bevételek összesen	223 443,0	171 360,0	183 702,8	247 126,0	287 268,1	296 557,1	284 968,2	287 836,5	373 442,8	459 193,9
Tárgyi eszközök, föld és immateriális javak felhalmozása	128 004,0	160 675,0	153 272,7	190 953,3	245 212,0	294 877,3	256 447,0	269 446,9	310 817,2	377 635,7
Államháztartáson belüli felhalmozás célú átutalások	2 142,0	1 261,0	1 323,5	1 228,6	1 028,0	1 434,4	1 131,3	1 437,6	1 751,3	1 780,8
Államháztartáson kívüli felhalmozás célú átutalások	29 788,0	31 768,0	32 537,9	36 398,0	36 168,3	52 628,7	53 827,2	54 547,9	83 703,7	107 433,4
Nagyértékű tárgyi eszközök felújítása	25 813,0	30 520,0	40 558,9	49 125,3	50 800,8	65 946,4	57 969,3	65 534,9	98 862,9	127 397,1
Felhalmozások ÁFA-ja	33 658,0	55 521,0	33 778,3	42 884,7	52 410,6	66 190,2	57 761,3	57 770,1	67 263,2	67 842,5

Megnevezés	1997.évi teljesítés	1998.évi teljesítés	1999.évi teljesítés	2000.évi teljesítés	2001.évi teljesítés	2002.évi teljesítés	2003.évi teljesítés	2004.évi teljesítés	2005.évi teljesítés	2006.évi teljesítés
<i>Fejlesztési, felhalmozási kiadások összesen</i>	<i>219 405,0</i>	<i>279 745,0</i>	<i>261 471,3</i>	<i>320 589,9</i>	<i>385 619,7</i>	<i>481 077,0</i>	<i>427 136,1</i>	<i>448 737,4</i>	<i>562 398,3</i>	<i>682 089,5</i>
Fejlesztési, felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege	4 038,0	-108 385,0	-77 768,5	-73 463,9	-98 351,6	-184 519,9	-142 167,9	-160 900,9	-188 955,5	-222 895,6
Privatizációs bevétel nélküli fejlesztési bevételek és kiadások egyenlege	-86 471,0	-127 746,0	-99 688,3	-110 574,3	-109 562,2	-196 169,2	-151 151,0	-171 803,3	-205 102,1	-238 440,9
GFS rendszerű bevételek összesen	1 200 340,0	1 339 708,0	1 498 542,5	1 656 063,7	1 903 736,2	2 180 955,3	2 501 683,1	2 673 498,8	2 891 041,5	3 053 416,2
GFS rendszerű kiadások összesen	1 135 105,0	1 348 477,0	1 475 549,4	1 651 093,7	1 902 444,9	2 285 923,2	2 533 353,9	2 689 963,0	2 972 416,9	3 209 926,4
GFS rendszerű egyenleg	65 235,0	-8 769,0	22 993,1	4 970,0	1 291,3	-104 967,9	-31 670,8	-16 464,2	-81 375,4	-156 510,2
Privatizációs bevétel nélküli GFS rendszerű egyenleg	-25 274,0	-28 130,0	1 073,3	-32 140,4	-9 919,3	-116 617,2	-40 653,9	-27 366,6	-97 522,0	-172 055,5
GDP									22 055 000,0	23 752 000,0

Forrás: Zár számadási törvények

A látszólagos sikerekhez szükség volt a jelentős mértékű önkormányzati privatizációs bevételekre, illetve a külső forrásbevonás 2000 utáni ismételt erősödésére. A privatizációs bevételek a helyzetet azért is torzítják, hiszen tulajdonképpen vagyonátadásról van szó, amelyre a makroszintű adatok szerint a költségvetési egyensúly megteremtéséhez nagymértékben szükség volt.

A pénzügyi és vagyoni helyzet romlásának markáns jele a pénzmaradványok felhasználásának növekedése, amelynek értéke 1996-ban az előző évihez képest 50%-kal – 47,6 milliárd Ft-ról 71,2 milliárd Ft-ra – nőtt²²:

11. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor költségvetési tartalékok iránti igénye 1996-2006 között (milliárd Ft)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GFS kiadások növekedése, elő- ző évhez képest	74,9	212,4	206,8	127,0	175,6	251,3	383,5	271,1	156,7	282,4	237,5
Tartalékok igénybe vétele	71,2	n.a.	97,0	99,2	113,4	157,9	163,2	175,8	210,6	227,7	1,4
Tartalékok igénybevételének növekedése	23,6	n.a.	n.a.	2,2	14,2	44,5	5,3	12,6	34,8	17,1	-226,3

Forrás: Dobos és Szelényi, 1996-2006 és Zárszámadás adatai alapján saját szerkesztés

2001-ben és 2004-ben szintén kiugróan megnőtt a tartalékok igénybevétele, elsődlegesen mégsem ezek jelentették a finanszírozás legfőbb forrását (lásd. 2006-os év, amikor mindösszesen 1,4 milliárd Ft pénztartalékot használtak fel az önkormányzatok). A tartalékok igénybevételének tényét azonban lényeges kiemelni, mivel az önkormányzat vagyonának a működésbe történő bevonásáról van szó. Ezt a feltételezést az is megerősíti, hogy a privatizáció során kapott részvényeiket az önkormányzatok folyamatosan átváltották fix kamatozású értékpapírokra, ami által ugyan részben kamatbevételekre tettek szert, részben viszont saját működési és felhalmozási céljukat valósították meg²³.

²² 2004-ben és 2005-ben az előirányzat növekedése.

²³ A rövid és hosszú lejáratú értékpapírvásárlások és -eladások bár felerősödtek, a tendencia – a működési, illetve beruházási szükségletek függvényében – vegyes képet mutat az egyes években.

3.2. Pénzügyi kockázatok a hazai önkormányzati szektorban

A központi kormányzatnak nem feladata a helyi kiadási szükségleteknek megfelelő támogatás folyósítása, lehetővé kell azonban tennie az egyes településeken keletkező eltérő nagyságú finanszírozási hézagok megszüntetését. A központi támogatáson kívül – amelyek kiadási szükségleteknek kb. 2/3-át fedezik – az önkormányzatok megosztott és saját bevételeket vesznek igénybe, ezek mértéke, jogcímei azonban jelentős változásokon mentek keresztül.

Az alulfinanszírozottság részben a helyben elérhető bevételekre támaszkodást, részben pedig a szolgáltatások mélységének a helyi igényekhez való közelítését hivatott biztosítani. Míg 1997-ban még 33,9%, 2006-ben már csak 28,4%-át tették ki az állami támogatások az önkormányzatok bevételeinek. Mivel a személyi jövedelemadó, illetve saját bevételnek számító helyi iparüzési adó rendkívül érzékeny a régiók közötti fejlettségbeli különbségre, a transzferek nem csak a közszolgáltatások költségeit finanszírozták, hanem a bevételi különbségeket is mérsékeltek.

Az állami támogatások 1996-2006 között évente átlagosan 14,1%-kal nőttek, amely valamennyi bevételi forrás növekedéséhez – továbbá az inflációhoz – képest alacsonyabbak voltak. Ezek döntő része normatív támogatás, bár arányuk 1996-ban még a teljes önkormányzati bevétel 24,1%-ára, 2006-ben már csak 16,9%-ára rúgott. A tendencia a területi kiegyenlítési igények erősödésére és a feladatfinanszírozástól való távolodásra utal. A bevételekkel kapcsolatos feszültséget mutatja az önhibáján kívül forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatásának (ÖNHIKI) szintén kiugró növekedése (ezért részben a jogosultság pontatlan definiálása is felelős). A forráselosztó rendszer legszembeötlőbb problémája talán az, hogy az önkormányzatok egyharmada csak valamilyen forráskiegyenlítő támogatással képes a költségvetési egyensúly megteremtésére.²⁴ A vizsgált időszak alatt a támogatások alakulását a következő táblázat mutatja be:

²⁴ 1997-ben a költségvetési törvény előirányzat adatai.

12. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor főbb támogatásainak alakulása 1997-2006 között (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ²⁵
Normatív állami támogatás	74,0	66,7	64,1	61,4	59,8	53,1	68,6	66,6	62,3	57,8
Normatív kötött felhasználású támogatás	n.a.	n.a.	6,5	14,6	13,9	20,1	13,3	14,2	15,1	21,8
Színházi támogatások	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,4	1,4	1,3	1,2
Egyéb támogatás (központosított előirányzat)	10,5	13,3	13,1	4,0	5,1	7,9	4,6	7,0	10,7	9,8
Működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása. Ezen belül:										
- ÖNHIKI	n.a.	1,9	2,7	2,9	2,7	2,7	2,1	1,6	1,4	1,4
- tartósan fizetéseképtelen önkormányzatok átmeneti támogatása	n.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatása ²⁶	-	-	-	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Címzett- és céltámogatások ²⁷	8,9	8,9	8,7	11,2	13,7	10,4	7,3	6,8	7,7	7,9
Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások ²⁸	n.a.	2,8	n.a.	2,2	1,9	2,6	1,3	1,4	n.a.	n.a.
Céljellegű decentralizált támogatások	n.a.	n.a.	n.a.	2,1	1,4	1,7	1,1	0,8	n.a.	n.a.
Összesen:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Dobos és Szelényi 1996-2006, költségvetési törvények és Zárszámadás adatai alapján saját szerkesztés

A címzett- és céltámogatások – amelyek pályázati úton nyerhetők el – az önkormányzatok legfőbb beruházási forrásai. A CCT-rendszer működését nagyban segíti, hogy az erőforrások koncentrálása mellett a beruházások tárgyát is viszonylag jól meg lehet határozni. Az iskolaépületek, ivó- és szennyvíztisztító üzemek, csatornahálózatok fejlesztése az elavult infrastruktúra miatt a legtöbb településen megoldandó feladat. A gyakorlatban a CCT rendszer működésével kapcsolatosan mégis komoly aggályok merülnek fel (Jókay, 2003):

- A támogatásokból az önkormányzatok minden évben kevesebbet hívnak le, mint amennyi rendelkezésre áll. Ennek oka az uniós támogatások allokációs mechanizmusában rejlik.
- A fajlagos költségek nem tükrözik a földrajzi, technológiai sokszínűséget, hanem hagyományos eljárásokat, szabványokat feltételeznek.

²⁵ A költségvetési törvény alapján saját becslés.

²⁶ A támogatási formát 2000-ben vezették be. Azoknak az önkormányzatoknak, amelyek működése az ÖNHIKI, illetve a tartósan fizetéseképtelen önkormányzatok átmeneti támogatása mellett sem biztosítható, a belügy-miniszter visszatérítendő vagy vissza nem térítendő állami támogatást adhat.

²⁷ Ennek jelentős része a korábbi évek maradványa.

²⁸ Előző évek maradványával együttesen.

- A környezet tisztaságának fokozására irányuló célok esetében a támogatási rendszer nem a szennyezés mértékének csökkenése alapján szubvencionál.
- A támogatások folyósítása kamat és likviditási problémákat okoz az önkormányzatoknak.
- Az önkormányzatok az állami támogatás maximalizálásában érdekeltek, nem a költséghatékonyságban.
- A jogi személyiséggel rendelkező céltársulás nem alanya a CCT-nek, így más gesztort kell igénybe vennie.
- A műszaki tartalom a megvalósíthatósági tanulmányban már kötelezően meghatározásra kerül. Tapasztalatok szerint a műszaki lehetőségeknek csak egy részét tárja fel.

Mindezek tükrében nem meglepő, hogy az önkormányzatok a címzett- és céltámogatási kereteket nem képesek teljes mértékben kimeríteni²⁹. A beruházási támogatások ugyanis az életképes pályázaton kívül egyrészt önerőt (hitel, kölcsön vagy költségvetési tartalék), másrészt – a rendelkezésre álló források szűkössége miatt – jelentős helyi szükségletet feltételeznek. Bár a CCT-rendszer alapvetően sikeresen akadályozza meg azt, hogy a jelentős számú közfeladatot ellátó önkormányzati szektor működési forrástöbblete ne ad-hoc jellegű beruházási politikát eredményezzen, a gyakorlatban a beruházások az előzetes tervekhez képest jelentősen késve valósulnak meg. Ezt bizonyítja, hogy a támogatások kifizetése jelentős időbeli csúszásokkal történik. A rendelkezésre álló, de fel nem használt források mértéke 1996-ban 20,2 milliárd Ft, 2003-ban 25,5 milliárd Ft volt a módosított előirányzathoz képest. 2005-ben a 95,8 milliárd Ft-os címzett- és céltámogatási előirányzatokból és maradványokból összesen 68 milliárd Ft-ot használtak fel az önkormányzatok (68%), míg 2006-ban 91,6 milliárd Ft-ból 68,9 milliárd Ft-ot használtak fel (75,1%) arány!

A megosztott bevételek szintén jelentős szerephez jutnak a helyi közfeladatok finanszírozásában. A személyi jövedelemadó, a gépjárműadó és 1998-tól a termőföld bérbeadásából származó bevételek jelentősége a megosztás mértékével összhangban jelentős mértékben változott az évek során³⁰.

²⁹ 1996-ban a címzett- és céltámogatás keretében elérhető források 46%-át, 2005-ben 29%-át nem voltak képesek lehívni az önkormányzatok (Pálné, 2004 és Dobos és Szelényi, 2006).

³⁰ 1991-ben a személyi jövedelemadó-bevétel 100%-át, 1992-ben 50%-át, 1993-1994-ben 30%-át, 1995-ben 35%-át, 1996-ban 36%-át, 1997-ben 38%-át, ezt követően 40%-a illeti meg az önkormányzatokat. Míg azonban

13. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor átengedett bevételeinek alakulása 1996-2006 között (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Átengedett bevételek aránya a bevételeken belül	11,0	11,7	13,5	13,3	15,0	15,2	15,1	16,8	18,2	17,3	16,8
Átengedett bevételek teljesítése ³¹	101,0	n.a.	99,6	96,3	101,0	103,8	15,6	24,8	14,9	-2,5	97,3

Forrás: Dobos és Szelényi, 1997-2006, Kecskés és társai, 2006 és Zárszámadás adatai alapján

A megosztott bevételek éves átlagos növekedése 19,4% volt 1996-2006 között, ami mind az állami támogatások, mind a saját bevételek növekedési ütemét jelentősen meghaladja. Ez részben annak volt köszönhető, hogy bizonyos normatív típusú támogatások megosztott bevételekké alakultak át. A területek közötti jövedelemkülönbségek létezését erősíti meg az a tény, hogy a legfőbb megosztott bevételből, a két évvel korábban beszedett személyi jövedelemadóból 2001-ben még 49,8 milliárd forintot, 2005-ben már 96,7 milliárd forintot kellett a településtípusonkénti jövedelemkülönbségek mérséklésére fordítani (Kecskés és társai, 2005).

A saját bevételeken belül külön szükséges elemezni a saját folyó bevételek legjelentősebb részét kitevő helyi iparüzési adót és a felvett hitelek, kölcsönök alakulását.

A helyi adókról szóló törvény alapján az önkormányzatok jogosultak a területükön található adóalanyok részére a helyi közszolgáltatások igénybevételéért adó-, és illetékfizetési kötelezettséget megállapítani. A lehetőséggel azonban csak később, részben a központi támogatások csökkenése, részben pedig a kényszerítő jogszabályi környezet miatt kezdtek el élni az önkormányzatok. A helyi bevételek bár időben késve, de dinamikusán növekedtek az 1990-es években:

1995-ben a szektoron belül újraelosztott személyi jövedelemadó-bevétel aránya 6% volt, 2005-ben – többszöri módosítást követően – már 30%.

³¹ Előirányzathoz képesti teljesítés, 2002-től 2005-ig az előző évihez képesti változás, 2006-ban csak a személyi jövedelemadóteljesülés.

14. Táblázat: A helyi önkormányzatok helyi adóbevételeinek alakulása 1995-2006 között³²

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helyi adók (%)	92,4	37,5	31,2	36,0	11,8	20,3	11,3	8,7	13,8	8,4	14,7

Forrás: Dobos és Szelényi, 1996-2006, költségvetési törvények, és Zárszámadás adatai alapján saját szerkesztés

A helyi adók közel 85%-át kitevő helyi iparüzési adóbevétel 1996-ban az előirányzathoz képest 92,4%-kal, az előző évi teljesítéshez viszonyítva pedig 74,1%-kal nőtt. Ebben az évben 657-tel több önkormányzat vetett ki helyi adót, mint előző évben, és végső soron részben ennek volt köszönhető az önkormányzati bevételek túlteljesítése. 1998-ban és 1999-ben a helyi iparüzési adónál a helyi önkormányzatok 22%-a alkalmazta a maximális adókulcsot, az e címen képződő adóbevétel pedig 31,2%-kal volt magasabb mint az előző évben.

A helyi iparüzési adóbevételek eltéréseinek a területi különbségek jelentős növekedésében is nagy szerep jutott. Az így képződött bevétel időközben azonos nagyságrendű lett, mint a helyben maradó személyi jövedelemadó-bevétel:

15. Táblázat: Az egy főre jutó lakhelyen maradó személyi jövedelemadó és helyi iparüzési adó 2004-ben

Településtípus	Lakhelyen maradó szja. (forint/fő)	Egy lakosra jutó iparüzési adó (forint/fő)
Főváros	20 675	81 138,4
Megyei jogú városok	13 476	34 953,4
Egyéb városok	9 697	22 836,7
Községek	6 440	9 345,7
Ország összesen	11 094	30 373,6
Vidék összesen	9 132	20 169,3

Forrás: Kecskés és társai, 2005

1999-től a jövedelemkülönbségek mérséklésekor mind a személyi jövedelemadó-bevételt, mind pedig a helyi iparüzési adóbevételt együttesen figyelembe veszik³³. A kiegyenlítési támogatások számításához a helyi iparüzési adónál bevezették az adóerőképesség fogalmát, amely alatt „az önkormányzatok által átlagos erőfeszítés melletti bevétel értendő” (Kecskés és társai, 2005: 4.o.). A helyi iparüzési adóbevétel 2%-os kulcsára vetítve átlagosan elérhető

³² Előirányzathoz képesti növekedés, 1997-től az előző évi teljesítéshez képesti növekedés.

³³ Ez ellentétben áll a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglaltakkal, hiszen egy értékhatár felett az egy főre jutó bevétel elvonásáról van szó.

bevételeként 2000-től 1,2%, 2004-től 1,4%-kal számol a Pénzügyminisztérium. 2004-től lehetőség van a tárgyévot megelőző év adóalap adataival számítani az adóerőképesseget. Az adóerőképesseg megállapítása után azon önkormányzatok, amelyeknél „a képződés helyén maradó személyi jövedelemadó és számított helyi iparűzési adóerőképesseg összegének egy lakosra jutó hányada nem éri el a településtípus törvényben meghatározott szintjét, a bevétel e szintig kiegészül” (Kecskés és társai, 2005: 5.o.). A szabályozásnak nem célja a bevételi érdekeltség megszüntetése, hiszen az elérhető bevételeknek csak 70%-át veszi figyelembe, illetve az érték 25%-nál nagyobb átlépése esetén indul csak be a sávós elvonás. A jövedelemkülönbség mérséklésénél azok a községi, városi önkormányzatok, amelyek önként látnak el megyei kötelező feladatokat 2000-től e feladatokkal arányosan nagyobb mértékű kiegészítésben részesülnek, vagy kevesebb beszámítás érinti őket. Mindezek összességében azt eredményezik, hogy a kiugró jövedelemmel rendelkező önkormányzatok az általánosnál kisebb mértékű állami támogatásban részesülnek.

A központi kalkuláció a helyi adóbevételekkel kapcsolatos problémákat nem szüntette meg. A normatív forrásoknak emiatt nem, vagy nem a jelenlegi mértékben lenne indokolt figyelembe venni az adóerőképesseget (Szmetana, 2005). Jelentősek a feltáratlan kapacitások, ami a helyi adófizetők diszkriminálására utal. A helyi adókról szóló törvény értelmében az önkormányzat joga eldönteni, mely helyi adókat veti ki. A kisebb településeken sokáig hiányoztak az adóigazgatási tapasztalattal rendelkező szakemberek, ráadásul az adóbeszedés költségei is itt voltak magasabbak³⁴.

3.2.1. A helyi önkormányzatok kötvénykibocsátásai

A pénz- és tőkepiaci konstrukciók a második világháború végéig kedvelt finanszírozási módnak számítottak a helyi hatóságok szemében. A helyi célokat szolgáló beruházásokhoz kapcsolódó hitelfelvétel, illetve kötvénykibocsátás egészen a tanácsi rendszer létrejöttéig társadalmilag elfogadott – és mint befektetési lehetőség népszerű – volt. A tanácsi rendszer alatt a központi irányítás egyrészt megbélyegezte a külső forrásbevonást, másrészt a korábbi megengedő jogszabályi háttér megsemmisítette. Egészen az önkormányzati törvény

³⁴ Garzon (2004) különböző méretű településeken végzett számításai szerint a beszedett adó 2,8-8,7%-át tették ki 1993-1998 között a beszedéssel kapcsolatos költségek. A költségek természetesen a településméret növekedésével arányban csökkennek.

megszületéséig kötvénykibocsátásra eseti jelleggel, központi engedéllyel kerülhetett sor, a tanácsok eladósodásának kontrollálását szolgáló jogszabályt a jogalkotó nem alkotott.

A belső források kimerülésének felismerése miatt merült fel újra a klasszikus finanszírozási formák használatának lehetősége. Az első kísérleti kötvénykibocsátások 1981-ben az OTP irányításával történtek, ezek sikere azonban a kötvénytulajdonosok és a tanácsok érdekhányában igen korlátozott volt³⁵. Jogilag nem a tanácsok bocsátották ki a kötvényeket, így annak kamat- és törlesztési feltételeit sem ők, hanem a lebonyolító OTP állapította meg. A szakemberek a következő tapasztalatokat vonták le a kísérleti kötvénykibocsátásokból (Bánfi és társai, 1986):

1. A lakosság akkor hajlandó részt venni a helyi kommunális fejlesztések finanszírozásában, ha a beruházás kisebb összegű és a fejlesztés nagy jelentőséggel bír.
2. Fontos valamennyi potenciális kötvényvásárló figyelmét előre felhívni a befektetési lehetőségre.
3. A befolyó pénzeket felhasználó helyi hatóság szavahihetősége a kibocsátás sikerességét alapvetően meghatározza.
4. A befektetők preferálják a kötvények mobilizálhatóságát, akár egymás közötti adásvétel, akár idő előtti visszaváltás formájában.

Az 1990-es évek elején a makrogazdasági környezet romlása, az értékpapírpiac fejletlensége és az adminisztratív feltételek puhasága miatt nem történt önkormányzati kötvénykibocsátás. Az önkormányzati kötvénypiacnak mind a keresleti, mind a kínálati oldalán a gyengeség jelei mutatkoztak (Makai, 2004). A keresleti oldallal kapcsolatosan meg kell említeni, hogy a vállalati kötvénykibocsátás jelentősége szintén csekély volt, ami az állampapírok kizsorítóhatásának következményeként állt elő. Probléma volt a befektetők szempontjából a vállalatokétól eltérő kockázat és az értékpapírok értékelésének hiánya. A kínálati oldalon a kötvénykibocsátás ellen ható legfontosabb tény a szóba jöhető önkormányzatok szűk köre volt. Méretgazdaságossági szempontból a 300 millió forint feletti kibocsátások hoztak hasznot a hitelfelvétellel szemben, ami kb. 2 milliárd forintos önkormányzati költségvetést feltételezett. Az 1990-es évek végén néhány nagyobb város ismét kísérletezni kezdett

³⁵ A kötvénytulajdonosok 5,5-6% kamatot kaptak, a tanácsok viszont 11% kamatot fizettek, a kötvénykibocsátás bevételeinek csak 90%-át kapták kézhez a tanácsok, a maradékot az OTP a törlesztéséke zavartalanására hivatkozva visszatartotta.

kötvénykibocsátással, mivel felismerték a kötvényfinanszírozásban rejlő előnyöket (Kovács, 2006):

1. egy határ felett olcsóbb, mint a hitelfelvétel,
2. a források azonnal rendelkezésre állnak, és szabadabban felhasználhatók,
3. nincs kitéve az önkormányzat banki ellenőrzésnek, illetve a projekt megvalósítási fokának,
4. az elérhető hosszabb futamidő jobban megközelíti a beruházás hasznos élettartamát³⁶.

A kötvénynek számos előnye mellett lényeges hátrányai is vannak a hitellel szemben. Ezek közül a legfontosabb, hogy a kötvény vásárlói kevésbé jártasak a pénzügyekben, mint a bankszakemberek, így részükre részletesebb és mélyebb információszolgáltatást írnak elő a jogszabályok az OECD országokban. Az információszolgáltatás pedig szükségessé teszi a pénzügyi-vagyoni helyzet feltárását.

A számos előny ellenére ezért a kötvénykibocsátás a jövőben néhány tucat önkormányzatot érint csak majd. Mindezek tükrében érthető, hogy a szektor figyelme inkább a klasszikus bankhitel felé fordult az 1990-es években.

3.2.2. A helyi önkormányzatok hitelfelvételi politikája az 1996. évi XXV. törvény előtt

Az 1980-as években a kötvénykibocsátáshoz hasonlóan a tanácsok kísérleti jelleggel vehettek fel hiteleket. Az 1990-es évek elején a finanszírozási rés nyilvánvalósága és az eladósodást lehetővé tevő szabályozás olyan „naív” hitelfelvétel beindulásához vezetett (Kopányi és Vigvári, 2003), amelynek elburjánzását a jogalkotó ekkor úgy vélte, meg tudja akadályozni. Az önkormányzati törvény 88. §-a szerint az önkormányzat hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki, ennek fedezeteként azonban a törzsvagyon, a normatív állami támogatás, a személyi jövedelemadó valamint az államháztartáson belülről működési céllal átvett bevételek nem használhatók fel. A törvény 1996. január 1-jétől hatályba lépett módosítása alapján – Ötv. 88. § (2) – a „helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határa a korrigált saját bevétel lehet”. Ez alatt a törvény a rövid lejáratú

³⁶ A bankok keveset tudtak a szektor működéséről, így a romló makrogazdasági környezetben vonakodtak hosszú lejáratú kölcsönöket nyújtani.

kötelezettségek adott évre eső részével csökkentett saját bevétel (lényegében a helyi adók, illetékbevételek, kamatbevételek, környezetvédelmi bírság) éves előirányzatának 70%-át érti, amely korlátozás az éven belüli likviditási hitelre nem vonatkozik. Az Ötv. hatályba lépését követően a pénzügyintézetek számára a forráshiánnyal küzdő szektor mind működési, mind beruházási tevékenységének finanszírozása – nem kis mértékben az állami garancia védelme miatt – megfontolt üzletpolitikai döntésnek volt tekinthető.

Az 1990-es években a forráshiány fokozódása a helyi közszolgáltatások átszervezését tette szükségessé. Számos önkormányzat nyitott ekkor a piaci megoldások irányába, figyelembe véve a törvények adta lehetőségeket és korlátokat. Az önkormányzati törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a feladatellátás szervezeti-intézményi kereteit szabadon állapítják meg. A szolgáltató intézmények kiszervezése ekkor ugyan megkönnyebbülést jelentett, a rendszer kockázatát azonban megnövelte. A közszolgáltatás biztosításában érintett magánszervezetek ugyanis gyakran vettek – és vesznek a mai napig – igénybe önkormányzati vagyontárgyakat, támogatásokat, garanciákat és önkormányzati tulajdonban lévő eszközöket, amelyek meglétét, állapotát az önkormányzatok jellemzően nem kísérik figyelemmel (Hegedűs, 2004). A témában végzett egyedülálló empirikus vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzatok jellemzően nem ellenőrzik az ilyen szervezeteket, annak ellenére, hogy helyenként az ún. költségvetésen kívüli („off-budget”) szektorban a közszolgáltatásokhoz kapcsolódóan realizálódó bevételek meghaladják az önkormányzatnál maradó bevételeket (lásd. Berettyóújfalu). A közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos kihívások közül kiemelendő még a helyi közszolgáltatások díjainak meghatározása. Bár az önkormányzatoknak több közszolgáltatás esetében jogában áll a szolgáltatás díját megállapítani, a gyakorlatban gyakran ez az előállítási költségeket nem fedezi. A közszolgáltatások díja a jövedelemkülönbségekkel szembeni érzékenység által – lásd Pauly (1973) – szintén közjóság. A legfontosabb közszolgáltatások díjának mesterséges meghatározása – akár a központi, akár a helyi kormányzat szava dönt – a fejezet elején bemutatott dichotóm helyzethez vezet: szükséges a hosszú távú fennmaradáshoz, de veszélyezteti a rövid távú fennmaradást.

Az eladósodás megelőzésére irányuló kormányzati magatartás az egyes önkormányzatokat érő kihívások miatt csak a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény hatályba lépését követően ért el eredményt.

3.2.3. Az önkormányzati csődszabályozás, mint a pénzügyi kockázatok kezelésének sajátos módszere

A csődszabályozás bevezetésével a kormány a felelőtlen helyi döntéseket igyekezett elkerülni, amely az állam „végső mentsvár” funkciójának megszüntetésének és a szavahihető gazdálkodás kikényszerítése első lépésének tekinthető (El Daher, 2004).

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény az eladósodás kontrollálásának legfontosabb hazai szabályozási eleme. Megszületését követően 2006. augusztusáig 20 önkormányzati csődesetet eredményezett³⁷. Az alacsony esetszám a ráébredésnek, az eljárás elindításában való érdekeltség hiányának, illetve a csőd eltitkolási lehetőségének is köszönhető. Hiába mondta ki ugyanis a törvény, hogy az eljárást mind az önkormányzat, mind annak hitelezője kezdeményezheti (4.§ (2) szakasz), ha az önkormányzat:

1. hitelezővel³⁸ szembeni tartozása több mint 60 napja lejárt,
2. jogerős és végrehajtandó bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette,
3. fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette.

Az eljárás megindításának időpontjától az önkormányzat „többség vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést nem hozhat, vállalkozást nem alapíthat, vállalkozásban visszterhesen tulajdont nem szerezhetsz, korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti”, kivéve a rendszeres személyi juttatásokat, beleértve a végkielégítést (13. § (1) és 31. § (1) szakasz).

Ettől kezdve pénzügyi gondnok kíséri figyelemmel a helyi önkormányzat gazdálkodásának helyreállítását, aki:

1. meghatározza a helyi önkormányzat jogszabályokban kötelező feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáit, megállapítja, hogy ehhez mely vagyontárgyak,

³⁷ Bakonszeg és Nágocs esetében az első adósságrendezési eljárás magában hordozta a másodikat.

³⁸ Beleértve az államháztartás más alrendszerét is, ekkor az azonnali beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belüli nem fizetés esetén indítható az eljárás.

- illetve központi támogatások szükségesek, vagyis meghatározza az eljárásba bevonható vagyontárgyak körét, az erről szóló jelentést a bíróságnak megküldi,
2. megállapítja a hitelezők követeléseit a kielégítési sorrend alapján, erről a hitelezőket értesíti,
 3. nyilvántartásba veszi a határidőben jelentkező hitelezőket,
 4. feltárja, milyen okok vezettek az eljárás megindításához,
 5. előterjesztést tehet az adósságrendezési eljárással kapcsolatosan,
 6. egyezségi javaslatot terjeszt a képviselő-testület elé,
 7. értesíti a hitelezőket, ha a reorganizációs program és egyezségi javaslat nem készül el, vagy azt a képviselő-testület az adósságrendezési eljárás megindítását követően 150 napon belül nem fogadja el,
 8. benyújtja az egyezséget tartalmazó okiratot a bíróságnak, aki az eljárást befejezi.

Az eljárás során részben a törvény, részben a pénzügyi gondnok, illetve az adósságrendezési bizottság javaslata alapján átvizsgálják és csökkentik a helyi önkormányzat kiadásait³⁹. A törvény melléklete az alapvető lakossági szolgáltatásokat ismerteti, ami a helyi közfeladatokra az önkormányzati törvényhez képest pontosabb definíciót ad. Ennek a jelentősége a hitelezői megítélés során nyer értelmet.

A 2006. augusztusáig megindított csődeljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok az alábbiakban összegezhetők (Jókay és társai, 2004 és Dobos és Szelényi, 2006):

1. A hitelezőknek nem áll érdekében az eljárás megindítása, mivel a törvény értelmében a követelések kielégítésére kevés vagyontárgy, illetve pénzforrás áll rendelkezésre.
2. Komolyak voltak a szervezeti hiányosságok, főként a belső pénzügyi ellenőrzés területén.
3. Gyakoriak voltak a túlzott, illetve kötelező feladatokhoz nem kapcsolódó beruházások⁴⁰, a túlzott mértékben önkéntesen vállalt helyi feladatok és a jogszabályokkal ellentétes működés.
4. A 20 csődesetből 13 eset 2000 főnél kisebb településhez kapcsolódik.

³⁹ A 18. § (3) szakasza szerint „a helyi önkormányzat a válságköltségvetéssel nem finanszírozhat olyan egészségügyi, szociális, oktatási intézményt, amelynek kihasználtsága az 50%-ot nem éri el, valamint ahol a közszolgáltatás fajlagos kiadása az előző évi országos átlagot 30%-kal meghaladja, kivéve, ha a településen intézménytípusonként csak egy intézmény üzemel.”

⁴⁰ A hatékony felügyeleti ellenőrzés hiányosságára utal, hogy a hitelbevételeket több pályázatnál is önerőként mutatta ki több önkormányzat.

5. A költségvetéseket az érintett települések alultervezték.
6. A készpénzszemléletű könyvelés a jövőben esedékes törlesztéseket nem tudta figyelembe venni.
7. Likviditási tervet csak a működőképesség veszélybe kerülésekor készítettek az önkormányzatok.
8. A helyi adósságállomány drasztikus emelkedése ellenére a nagy beruházásokat nem állították le.
9. Megsértették az önkormányzati törvény hitelfelvételi limitjét⁴¹.

A csődesetek rávilágítottak a gazdálkodás hiányosságaira. A nem megfelelő értéken nyilvántartott forgalomképes vagyon ugyanis jelentős vagyonvesztést okozott az önkormányzatoknak, a valós idejű könyvelés és a vezetők vagyoni szankcionálásának hiánya pedig több esetben nem tette lehetővé a csődközeli helyzet időben történő felismerését. Érthető, hogy a hitelezők inkább bírósági úton igyekeztek saját követeléseiket érvényesíteni, amit megerősít, hogy a tőkeköveteléseknek csak igen kis hányada térült meg azon települések esetében, ahol az adósságrendezési eljárást a törvény alapján megindították. Az önkormányzatok ellenérdekeltségét részben megmagyarázza, hogy az adósságrendezési eljárás során a reorganizációs tervet nem a csődgondnok készíti el, így az önkormányzat a hitelezőkkel való egyezkedés elhúzódása miatt mindenképpen hosszabb idejű forráshiánnyal néz szembe.

A 3.1. fejezetet azzal a hipotézissel indítottuk, hogy a pénzügyi és vagyoni kockázatok alapja a szektor működését meghatározó jogszabályok inkonzisztenciái. Az önkormányzati törvény szerint a közfeladatokkal kapcsolatosan az ágazati törvények jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg. Mivel a helyi önkormányzatoknak széleskörű közfeladatokat kell ellátniuk, a konkrét feladatokkal – és természetesen a forrásokkal – kapcsolatos különbségtételt az ágazati törvények voltak hivatottak biztosítani. Az 1990-es években a normatívák számának gyarapodása, a GFS egyenleg romlása arra utal, hogy sem a szektor egészére nézve, sem az egyes önkormányzatokra nézve nem volt elégséges a többletfeladatokhoz kapcsolódó forrásátadás. A privatizációs bevételek mellett a helyi adók kivetésének fokozódása összességében nem volt elégséges az egészséges gazdálkodáshoz, ami később felelőtlen

⁴¹ Ehhez kapcsolódóan meg kell említeni, hogy a kritérium teljesülését a hitelező pénzintézetek sem ellenőrizték. Az OTP például sokáig elfogadta az önkormányzat egyoldalú nyilatkozatát, mely szerint a törvényi limitnek megfelel.

gazdálkodást – lásd csődesetek tapasztalatai – eredményezett. Hipotézisünket, vagyis, hogy az önkormányzatok kockázatainak alapja a helyi közfeladatokkal kapcsolatos törvényi előírások inkonzisztenciája, amely mind központi, mind helyi szinten további felelőtlen döntéseket eredményezhet, igazoltnak tekinthetjük.

3.2.4. Az önkormányzati hitelfelvétel 1997 után

Az adósságrendezési törvény átmenetileg visszafogta az önkormányzati hitelfelvételét. Mind a hitelező pénzintézeteknek – amelyekhez egyre többen csatlakoztak időközben, megtörve az OTP monopol helyzetét –, mind az önkormányzatoknak „kockázatosná” vált az újabb hitelfelvétel. A csődszabályozás miatt 2003 végén a szektor még mindig nem volt képes kimeríteni a törvény adta hitelfelvételi limitet:

16. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor hitelei és betétei (milliárd Ft)

	1996. dec.	1997. dec.	1998. dec.	1999. dec.	2000. dec.	2001. dec.	2002. dec.	2003. dec.	2004. dec.	2005. dec.	2006. jún.	2006. dec.
Bankhitel	49,9	38,5	30,3	44,4	57,6	73,1	115,1	144,0	182,8	241,5	293,0	345,7
Bankbetét	80,7	86,8	115,8	123,5	148,3	197,5	219,3	211,3	251,9	249,9	210,7	255,6
<i>A hazai bankrendszerrel szembeni nettó pozíció</i>	30,8	48,3	85,5	79,1	90,7	124,4	104,2	67,3	69,1	-8,4	-82,3	-90,1
Összes kötelezettség ⁴²	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	224,4	231,6	405,4	419,8	533,8	647,6	n.a.	n.a.
Saját folyó bevételek 70%-os limitje	136,0	199,9	246,3	292,4	335,0	335,2	438,9	461,9	523,6	556,4	n.a.	597,9

Forrás: Vigvári, 2002b, Kopányi és Vigvári, 2003b, Vigvári, 2005, MNB, 2006 és költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

Az ezredfordulón a központi támogatások visszaszorulása, a privatizációs és helyi bevételek kimerülése után mindazonáltal a hitel iránti érdeklődés ismét megélénkült. Jól bizonyítja ezt, hogy míg 1996-ban csak a helyi bevételek 1,7%-át, 2005-ben 3,1%-át, 2006-ban pedig már 4,7%-át tette ki a bevételeknek a hitelfelvétel⁴³. A hitelforgalom szerepének alakulását jól jelzik az év végi hitelállomány- és éves forgalmi adatok:

⁴² Ennek lejáratí összetétele nem ismert, vélelmezhető azonban a hosszú lejárat domináns aránya.

⁴³ A hitelbevételek jelentős szóródást mutatnak az egyes hónapokban, ami komoly likviditási problémákra utal. Kiugró értékek március, szeptember és december hónapokban figyelhetők meg, ami részben a bevételek időbeli képződéséhez, részben a helyi beruházások finanszírozásához kapcsolódik.

17. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor hitelforgalma 1995-2005 között (milliárd Ft)

	1995	1996	1997 ⁴⁴	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Év végi hitelállomány	49,9	38,4	n.a.	44,4	50,0	56,6	72,2	116,1	144,0	182,4	241,5
Éves hitelbevétel	n.a.	14,3	17,0	42,4	20,1	23,5	44,0	79,4	62,7	74,4	94,3
Hitel-visszafizetés	18,4	21,5	19,0	23,1	12,2	13,7	17,5	20,8	46,5	22,6	27,6
Éves nettó hitelforgalom	n.a.	-7,2	-2,0	19,3	7,9	9,8	26,5	58,6	16,2	51,8	66,7
Éves hitelbe-vétel / GDP	n.a.	0,20%	n.a.	0,42%	0,17%	0,18%	0,29%	0,46%	0,34%	0,36%	0,43%

Forrás: Dobos és Szelényi, 1996-2006 és Zárszámadás adatai alapján saját szerkesztés

Látható, hogy 1998-tól kezdődően az éves hitelbevétel összege meghaladja a hitel-visszafizetés összegét, ami arra utal, a felvett hitelek törlesztése csak későbbi időpontokban válik esedékessé. A kockázatok szempontjából megnyugtatólag hat, hogy a hitelek kb. 85%-a felhalmozási tevékenységhez kapcsolódik (Állami Számvevőszék, 2006: 18.o.). Bár gyakran kényszerülnek az önkormányzatok működési hitel felvételére, ezt alapvetően ki tudják gazdálkodni éves bevételeikből (2004. december 31-én 20 önkormányzat rendelkezett összesen 796 millió Ft értékű éven túli lejáratú működési hitellel, ami az összes hitelviszonyt megtestesítő kötelezettség 0,3%-a volt). Aggodalomra adhat azonban okot, hogy 2000-ben az önkormányzatok 13,9%-a, 2005-ben viszont már 20,3%-a kényszerült működést finanszírozó hitelt felvenni (Állami Számvevőszék, 2006). További intő jel, hogy míg 2000-ben az államadósságnak csak 1,4%-át, 2005-ben már 2,6%-át, 2006-ban pedig 3,0%-át tette ki az önkormányzatok adóssága. Ez közel 28%-os átlagos éves növekedésnek felel meg, ami az alábbi táblázatból jól látható:

18. Táblázat: A központi és helyi kormányzati szint adóssága 2000-2006 (milliárd Ft)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Éves GDP	13 172,3	14 849,9	16 915,3	18 650,8	20 413,5	21 820,0	23 752,0
Központi költségvetés adóssága	7 226,2	7 719,5	9 224,2	10 587,7	11 592,4	12 765,6	14 705,7
Helyi önkormányzatok adóssága	101,6	114,7	191,5	220,8	275,3	332,0	437,7 ⁴⁵

Forrás: Állami Számvevőszék, 2006 és Dobos és Szelényi, 2006 és Magyar Államkincstár

Az Állami Számvevőszék államadósság alakulásáról készített több jelentése kiemelte, hogy az államháztartási információs rendszer adatai nem teszik lehetővé az önkormányzati szektor

⁴⁴ Dobos és Szelényi (1999) alapján saját becslés.

⁴⁵ Az adat becslés, amelynek az az alapja, hogy a teljes adósságállományon belül az előző években folyamatosan kb. 82 milliárd Ft volt a nem bankszektoral szembeni adósság. Vigvári (2007) számítása szerint a szektor bankrendszerrel szembeni adóssága 2006. december 31-én 345,7 milliárd Ft volt.

teljes – azaz mind a közvetett, mind a közvetlen – adósságának megállapítását. Az ÁSZ jelentései így hiánypótló szerepet töltenek be.

A hitelfelvétel és eladósodás korlátozásával kapcsolatosan meg kell említeni az Ötv. 88. § (2)-ának megfogalmazásával kapcsolatos, mára már egyértelművé vált problémákat:

- A definíció nem tartalmazza az önkormányzati feladatot ellátó vállalatok részére nyújtott garanciákat, kezességvállalásokat, illetve a hosszú távú fejlesztési célú pénzeszközátadásokat. Ezek a kötelezettségtípusok tehát nem összegezhetők pontosan.
- A törvény nem szankcionálja a hitelfelvételi limit túllépését.
- Hosszú lejáratú váltótartozást csak az esedékesség évében kell beszámítani a rövid lejáratú kötelezettségekbe. Ez akár az adott évben minden hitelfelvételi lehetőséget megszüntethet.
- A hitelfelvételi limitbe a likviditási hitelek nem kerülnek figyelembe vételre, ami lehetőséget teremt a jogszabályi megkerülésére.
- Az uniós támogatások megelőlegezését szolgáló hitelek – helyesen – nem kerülnek figyelembe vételre a hitelfelvételi limitnél, mivel azonban az ezen hitelek után fizetett kamat rendszerint a pályázatokban nem számolható el költségként, a fizetett kamatokat a kötelezettségvállalási korlátba be kellene számítani.

Jókay (2007) felhívta a figyelmet arra, hogy a „korrigált saját folyóbevétel”-hez, mint a saját folyó bevételek és rövid lejáratú kötelezettségek különbségéhez való viszonyítás értelmezhetetlen adatokhoz vezethet, illetve a hitelfelvételi limit kijátszását eredményezheti. Számításai szerint 2006-ban 1 megyei jogú város, 11 város és 363 település esetében a „korrigált saját bevétel” negatív volt. A kutatás rámutatott arra is, hogy 1965 település 2006-ban nulla rövid lejáratú kötelezettséget jelentett az Államkincstár felé, ami minden bizonnyal nem valós helyzetet takar.

3.2.5. Az önkormányzati hitelfelvétel jövője Magyarországon

Hipotézis 4: A hitelfelvétel szerepének várható növekedése miatt át kell alakítani a hazai önkormányzati rendszer pénzügyi architektúráját.

Az önkormányzati törvény és a csődszabályozás a túlzott eladósodást, a fizetéseképtelenséget és az ehhez szorosan kapcsolódó vagyoni kockázatokat ezidáig sikeresen megakadályozták. Fontos azonban, hogy a vagyongazdálkodás említett hiányosságai miatt nem adhatunk a kérdésben minden aggodalmat eloszlató választ. Az a tény, hogy a hitelfelvétel szerepe növekszik – 2004. december 31-i állapot szerint meghaladta az Ötv. szerinti határt – felveti annak eshetőségét, hogy a számvevőszéki ellenőrzés fokozódása rejtett pénzügyi kockázatokat tár fel. A kockázatok feltárása hosszú távon nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy az önkormányzatok gazdálkodása tartósan fenntarthatóvá váljon. Bár a rövid és hosszú távú érdekek ütközésének dichotómiája minden bizonnyal végérvényesen nem szűnik meg, véleményem szerint mind a központi, mind a helyi kormányzati szint számára nyereséget jelent majd. Ezért a rejtett kockázatok feltárását a központi kormányzatnak támogatnia kell. Az állami szerepvállalás mellett szól – többek között –, hogy a kockázatokat feltáró piaci típusú megoldások – amelyekhez lassan a politikai akarat is megszületik – az ország méretéből kifolyólag nem rentábilisak.

A hitelfelvétel szerepének tartós növekedése attól függ, hogy a jogszabályi környezet változásai mennyire veszi figyelembe a szektor speciális problémáit, a változásokhoz az önkormányzatok mennyire lesznek képesek alkalmazkodni, illetve a piaci megoldásokat mennyire veszi igénybe. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket az alábbi SWOT-elemzés foglalja össze:

19. Táblázat: A hazai önkormányzati rendszer SWOT-elemzés

<p>S = Erősségek</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szektor nem eladósodott, - világos szabályozás (hitelfelvételi korlát, csődtörvény), amely fegyelmezi a szektor szereplőinek többségét, - az önkormányzatok erős fiskális és piaci nyomás közepette „szocializálódtak”, bizonyos „immunitás” kialakult. 	<p>O = Lehetőségek</p> <ul style="list-style-type: none"> - a szabályozás továbbfejlesztése szerves folyamat lehet, - az EU csatlakozással a forrásbevonás olyan motivációja teremtődött meg, amely az elaprózottság felszámolása irányába mutat, - a megfelelő intézmények létrehozásához szükséges szakmai tudás megvan, - megfelelő preferenciákkal növelni lehet az önkormányzatok által használható lakossági, esetleg vállalati megtakarításokat, - növekedni fog a helyi bevételek kihasználásának kényszere, ami vonzóvá teheti a szektort a hitelezők szemében.
<p>W = Gyengeségek</p> <ul style="list-style-type: none"> - a központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága és a normativitás erős csökkenése (ld. ÖNHIKI) a szektor hitelképességét csökkentheti, - a szektor elaprózottsága nem teszi lehetővé a forrásbevonás költségeinek optimalizálását (pl. kötvénykibocsátás méret gazdaságossága), - a szférában szinte ismeretlen a rating. 	<p>T = Veszélyek</p> <ul style="list-style-type: none"> - a magántőke bevonás elégtelen szintje nettó befizető pozíciót eredményezhet az EU közös költségvetéssel szemben, - vagyonfelélés és elhasználódás a feladatellátást veszélyezteti, - az átgondolatlan önkormányzati hitelfelvétel további vagyонvesztéseket eredményezhet, - a hiteltörlesztések hosszú távú fenntarthatóságát nem vizsgálják, - az ország kockázati besorolásának romlása drágíthatja az önkormányzatok hitelfelvételét, - az EU-s projektek utófinanszírozása miatt növekedni fog a likviditási kockázat.

Forrás: Vigvári, 2003b alapján saját vélemény és szerkesztés

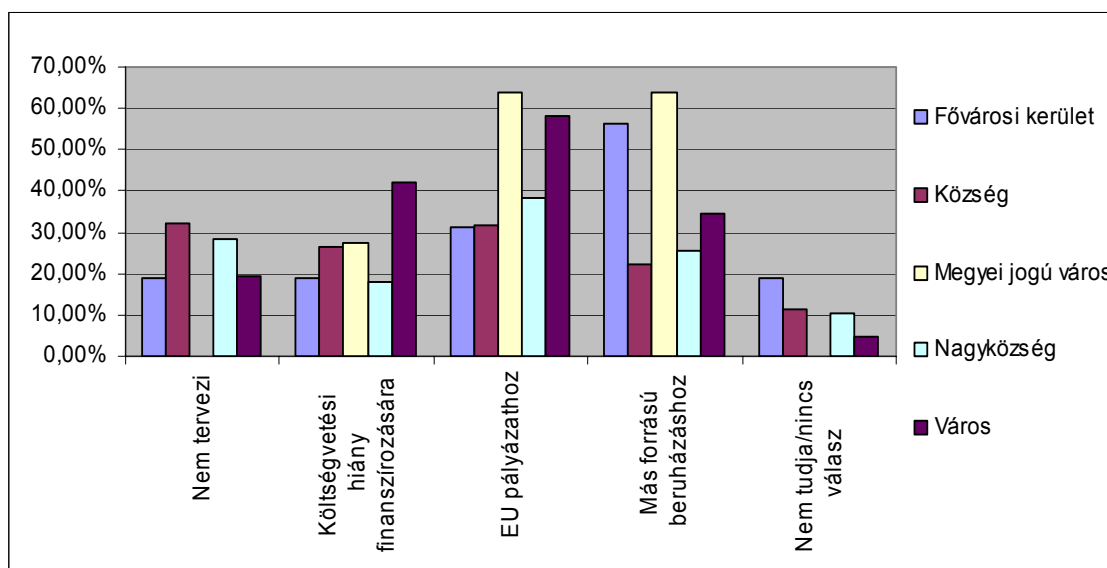
2006 nyarán egy közvéleménykutató cég, a Marketing Centrum „Közzolgáltatások és helyi döntéshozatal” címmel felmérést készített 405 polgármester bevonásával⁴⁶. A felmérés két blokkja kifejezetten a vagyonnal és forrásokkal kapcsolatos vélemények megismerésére irányult. Bár a felmérés – amely során a polgármesterek nevük vállalása nélkül válaszolhattak

⁴⁶ A megkérdezett polgármesterek közül 16-an fővárosi kerületben, 232-en községben, 11-en megyei jogú városban, 107-en városban töltötték be tisztségüket. A fővárosi kerületek esetében ezáltal közel 80%, a községek esetében közel 8%, a megyei jogú városok és egyéb városok esetében több mint 50% volt a részvételi arány a mintában.

– mélyinterjúkon alapult, és a kérdések megfogalmazása a szubjektív válaszadásra teret biztosított. A felmérés azon vonása, hogy a szubjektivitás keretein belül a társadalmi igazságosság megítélésének is teret engedett, az eredmények a kockázatelemzés céljából történő felhasználásának lehetőségét jelentősen leszűkítette. A vagyoni és pénzügyi jellegű kérdések közül a következőkben kiemelt válaszok azonban végső soron a települések első számú vezetőinek véleményét tükrözik, amit indokolt megismerni, amelyek a jelenlegi makrogazdasági és jogszabályi környezetben nem feltétlenül igazolhatók.

A pénzügyi kockázatokkal kapcsolatos első lényeges válasz a közeljövőben tervezett hitelfelvételhez kapcsolódott. Az adatokból arra következtethetünk, hogy az önkormányzatok hitelfelvétele 2006 és 2010 között intenzív lesz:

4. ábra: Önkormányzatok tervezett hitelfelvétele 2006-2010 között (%)



Forrás: Marketing Centrum, 2006 alapján saját szerkesztés

A hitelfelvételi kedv tehát pozitívnak mondható, a tényleges hitelfelvételt azonban két tényező határozza majd meg együttesen:

1. Képesek-e az önkormányzatok különbséget tenni hitelképesség és forrás-bevonóképeség között⁴⁷?

⁴⁷ Míg ugyanis az előbbi nem zárja ki a vagyonfelélést, az utóbbi feltételezi a hitel célirányos, gazdaságos, eredményes és hatékony felhasználását (Vigvári, 2003).

2. Rendelkezésre állnak-e a hitelfelvétel fedezetül megfelelő állapotú és értékű vagyontárgyak?

Ezekre a kérdésekre valószínűleg sokáig nem kapunk pontos választ, amit alátámaszt az a tény, hogy az önkormányzatok a gazdálkodás során gyakran hoznak a jövőbeli fennmaradásnak ellentmondó döntéseket. Az 1990-es évek bővelkedett olyan hitelfelvételekben, amelyeknél az önkormányzat és/vagy annak hitelezője részéről a „moral hazard” fennállt. A szektor hitelfelvétellel kapcsolatos SWOT-elemzése arra utal, hogy a hitelfelvételnek komoly veszélyei vannak. Ezek közül kiemelendő, hogy az EU kínálta támogatási és társfinanszírozás lehetősége miatt a hitelfelvételről a pénzügyi kapacitás elvének mellőzésével születik döntés, a törzsvagyon állaga jelentős beruházásokat tesz szükségessé. Az a scenárió, amely szerint a hitelfelvételi kedv az elméleti okokon túl a gyakorlatban is növekvő hitelfelvételi kedvet vázol elénk, szükségessé teszi a pénzügyi architektúra teljes átalakítását, alátámasztva a fejezet elején felállított hipotézisünket.

3.3. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos kockázatok

Az önkormányzati törvényben – majd később az egyéb ágazati törvényekben, rendeletekben – megállapított önkormányzati feladatokhoz a jogalkotó több lépésben vagyont adott át az önkormányzatok részére, amelynek alapját az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény jelentette. A törvény 1-24. § alapján ugyanis a következő vagyontárgyak kerültek az önkormányzatok tulajdonába:

- a megszűnt tanácsi ingatlankezelő és -gazdálkodó vállalatok,
- a műemlékileg védett épületek, építmények, a hozzájuk tartozó állami tulajdonban lévő földek,
- a védett természeti területek,
- a tanácsi közüzemek és az azok kezelésében lévő beépítetlen földek,
- az állam tulajdonában lévő vízügyi hatóságok vagy társulatok kezelésében lévő vizek, közcélú vízlétesítmények,
- a tanács intézményének ingó vagyona⁴⁸.

⁴⁸ A fővárosi területekre külön szabályok vonatkoztak.

A szabályozás érdekességének tekinthető, hogy az átadásra kerülő vagyontárgyakat nevesítve a korábban elfogadott önkormányzati törvény is tartalmazta. A tényleges vagyonátadás folyamatosan ment végbe, 1996-ban az Alkotmánybíróság döntése értelmében a gázközművek privatizációjából befolyó állami bevételek is az önkormányzatokat illették meg. Összességében a nemzeti vagyon kb. 1/3-a került a helyi hatóságok tulajdonába.

Az önkormányzati tulajdonba került vagyontárgyak nem minden esetben kapcsolódtak a közfeladatokhoz, arra is volt azonban példa, hogy valamely feladat ellátásához az nem rendelkeztek a szükséges vagyonnal. Az átvett vagyontárgyakkal az önkormányzatok korlátozottan rendelkezhetek. Az önkormányzati törvény kimondja, hogy az önkormányzat vagyonát a közszolgáltatások biztosítása érdekében kell hasznosítani, önként vállalt feladatokra csak akkor használható fel a vagyon, ha a kötelező feladatokat ellátták. Bár része a törvénynek, a gyakorlatban nem jutott nagy szerephez a közfeladatok ellátásához közvetlenül kapcsolódó (törzs)vagyon elkülönített nyilvántartása, és annak állapotáról a zárszámadás keretében történő számadás. A vagyonnal való rendelkezés korlátozottnak tekinthető abból a szempontból is, hogy az önkormányzati és a vagyonátadási törvény forgalomképeség szerint kategóriákba sorolja a vagyonelemeket. Eszerint forgalomképtelennek kell tekinteni:

- az önkormányzati tulajdonban lévő vizek és közcélú vízi létesítményeket,
- az önkormányzati levéltári anyagokat,
- a helyi közutakat,
- a tereket és parkokat,
- minden más ingatlan és ingó dolgot, amit törvény vagy maga az önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít.

A forgalomképtelen vagyontárgyak nem idegeníthetők el, nem terhelhetők, rajtuk végrehajtás nem értelmezhető. A törzsvagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak alkotják, vagyis:

- a műemlékek,
- a védett természeti területek,
- a közművek, ezek intézményei, épületei,
- a középületek,

- minden más ingatlan és ingó dolog, amit az önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít.

Az ebbe a kategóriába tartozó vagyonelemek esetében a képviselőtestület rendeletben vagy határozatban gyakorolhatja a tulajdonjogból eredő részjogosítványokat. Amennyiben törvény máshogy nem rendelkezik, a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak a képviselőtestület döntése vagy helyi népszavazás alapján⁴⁹ hasznosíthatók, vállalkozásba apportálhatók, ez azonban a kötelező feladatok ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzati törvény 80. § (4) szakasza szerint az apportált vagyontárgy nem válik a társaság tulajdonává, ezt a Legfelsőbb Bíróság 1997-es határozata is megerősítette.

A vagyongazdálkodás szabályozási problémái közül ki kell emelni a forgalomképeség szerinti kategorizálás pontatlan definícióját. A két kategória közötti határ nem válik el élesen, mivel a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat a képviselőtestület forgalomképtelennek nyilváníthatja, amennyiben ez az önkormányzat érdekeit szolgálja. A szennyvízelvezetési és -tisztítási beruházásokhoz nyújtott címzett és céltámogatások esetében az állami támogatás 60%-át vissza kell fizetni, ha a beruházás megvalósítását követően 10 éven belül az eszközt az önkormányzat értékesíti. A forgalomképeség szerinti kategorizálás valójában azért is feleslegesnek tekinthető, mert akadályozza a helyi közfeladatok hatékony ellátását. Az önkormányzati törvény szerint ugyanis az önkormányzat felelős a közszolgáltatások nyújtásáért, a szolgáltatás megszervezésében azonban szabadon járhat el.

A vagyon működésbe történő bevonása a gazdálkodási önállóság miatt megengedett, ennek indokoltsága azonban a központi és helyi jogszabályokon keresztül mérhető le. Bár a vagyon kezelésével a vagyonátadási és az önkormányzati törvény, a nyilvántartással és adatszolgáltatással kapcsolatosan pedig a 147/1992 (XI. 6) kormányrendelet⁵⁰ ír elő kötelezettséget az önkormányzatok számára, a gyakorlatban ezek alapvetően nem teljesültek. Ebben szerepe volt a romló makrogazdasági környezetnek, az erősödő fiskális nyomásnak, a technikai, jogi, humán és intézményi feltételek hiányának (amelyek nem tették lehetővé a megfelelő vagyonregiszter kialakítását) és a központi kormányzat már említett konfliktuskerülő magatartásának, amely a helyi autonóm gazdálkodás kockázatait

⁴⁹ A tulajdonjoggal való rendelkezés a polgármesterre, bizottságra, polgármesteri hivatalra, az önkormányzat költségvetési szervére, gazdasági társaságára átruházható.

⁵⁰ Módosította a 48/2001 (III. 27) kormányrendelet.

szándékosan figyelmen kívül hagyta. A vagyonnal való felelős gazdálkodás hiánya szorosan összefüggött az átadott vagyon állagával is. A gyakran rendkívül rossz fizikai állapotú vagyontárgyak közfeladatok ellátására való alkalmassága nem volt biztosított, nem minden közfeladathoz rendelkeztek az önkormányzatok vagyonnal, ami a helyi költségvetésre egyre nehezedő nyomást gyakorolt. Részben ez vezetett az önkormányzati tulajdonú béringatlanok értékesítéséhez, aminek a jelentősége mostanában nőtt meg, mivel a hitelfedezethez szükséges forgalomképes vagyontárgyak mennyisége jelentősen megcsappant.

Hiányosságokat tapasztalhatunk a helyi vagyongazdálkodási rendeletekkel kapcsolatosan is. Bár az említett törvények előírják az önkormányzati vagyon felmérését és változásainak nyomon követését, az ingatlankataszter nem tartalmaz értékadatokat, nem terjed ki a kizárólagosan vagy többségben önkormányzati tulajdonú vállalatok eszközeire. A 147/1992 (XI. 6) kormányrendelet 2002. december 31-ig adott haladékokat az önkormányzati vagyontárgyaknak a könyvekben valós értékeken történő szerepeltetésére. Az önkormányzatok döntő hányada csak az utolsó években kezdett a feladattal foglalkozni, amit jól jelez, hogy az ingatlanértékelésből adódó különbség a 2002. január 1. és a 2003. január 1. közötti időszakban 2.400 milliárd Ft volt (Dobos és Szelényi, 2004: 29.o.)! Mérettől függetlenül valamennyi önkormányzatnál hiányosság a kintlévőségekre történő céltartalékképzés, illetve kétes megtérülés esetén az önkormányzat adósságába történő beszámítása. A következő táblázat a szektor vagyonmérlegének főbb adatait mutatja:

20. Táblázat Az önkormányzati szektor összesített vagyonmérlegének főbb adatai 1999-2005 között (december 31.-i állapot milliárd Ft-ban)

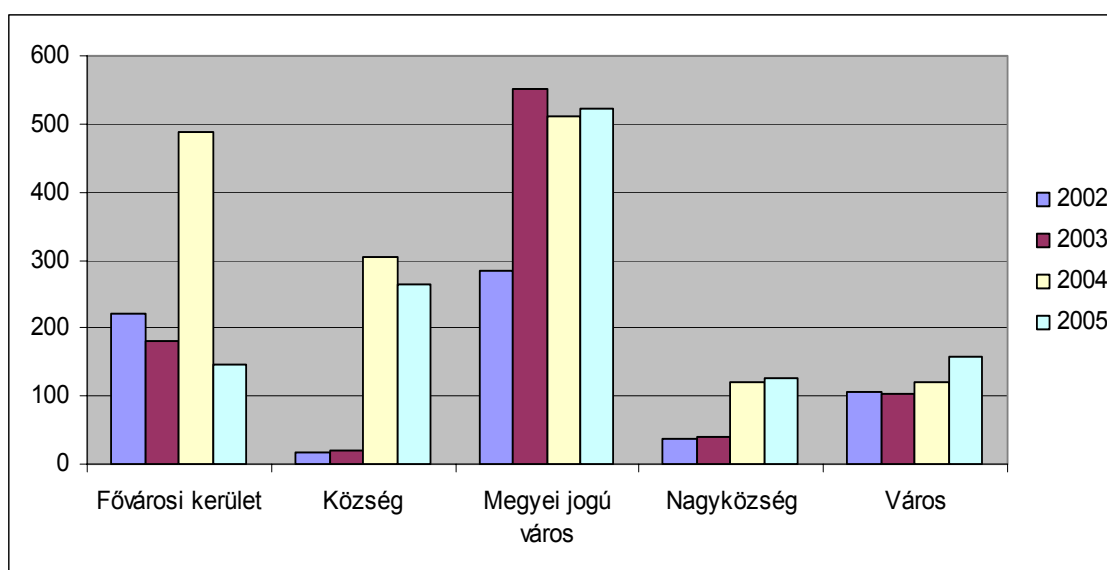
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingatlanok	930,6	1 393,6	1 558,6	3 925,8	6 326,6	6 502,8	6 623,7
Beruházások	159,4	190,1	229,2	250,6	244,7	249,0	310,6
Befektetett pénzügyi eszközök	519,0	533,2	586,2	564,7	566,5	574,8	555,8
Részesedések	463,9	469,0	484,5	486,2	491,8	490,9	477,0
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	174,6	399,3	489,5	858,4	1 214,0	1 396,5	1 465,8
Önkormányzati vagyon értéke	2 313,2	3 089,9	3 504,8	6 423,3	9 234,6	9 617,9	9 860,9
Saját tőke	n.a.	2 723,7	3 008,6	5 770,2	8 541,1	8 832,2	8 967,0
Saját tőke / Befektetett eszközök	n.a.	n.a.	99,0%	101,5	101,5	102,0	103,7

Forrás: Dobos és Szelényi, 2000-2006 és Zárszámadás adatai alapján

A szabályozás egyértelműsége ellenére továbbra is csak elvétve van helyi vagyongazdálkodási rendeletekben nevesítve a vagyon hasznosítója, a vagyontárgy profitabilitása, megtalálási helye, állapota. A mai napig a vagyongazdálkodási feladatok véletlenszerűen vannak megosztva az önkormányzati szervezeten belül, csak nagyobb településeken hoztak létre erre a célra elkülönített intézményt. Ki kell emelni az üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök értékének növekedését, amely részben az értékelési kötelezettség bevezetésének, részben azonban további – nem körültekintő – vagyonátadásokra, illetve -hasznosításokra utal.

A településtípusos adatok vizsgálata során a likviditási hitelállomány és a vagyonértékesítési tranzakciók értékének elmúlt évekbeli alakulása kelt aggodalmat:

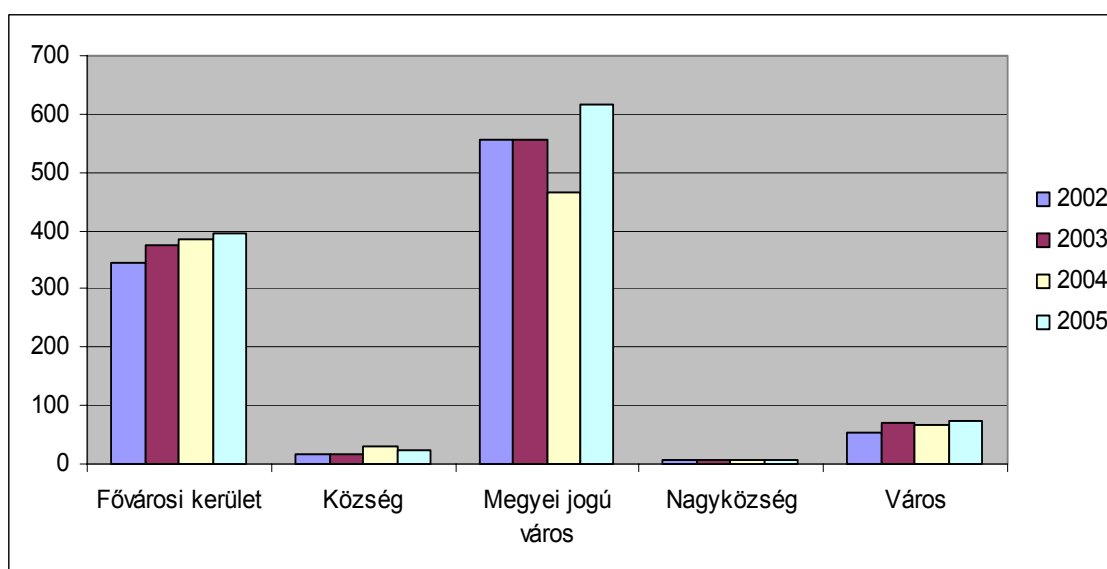
5. ábra: A hazai önkormányzatok likviditási hitelállománya 2002-2005 között (millió Ft)



Forrás: Marketing Centrum, 2006 alapján saját szerkesztés

Bár a legjelentősebb mennyiségű vagyonnal a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok önkormányzatai rendelkeznek, a vagyonértékesítési bevételek nélkül a likviditási hitelállomány ezen településtípusok esetében kiugróan megnövekedne:

6. ábra: A hazai önkormányzatok vagyonértékesítési bevételeinek alakulása 2002-2005 között (millió Ft)



Forrás: Marketing Centrum, 2006 alapján saját szerkesztés

Összességében a vagyoni kockázatokról közvetett információk alapján kijelenthetjük, hogy a kockázatokra utaló jelek jelen vannak.

3.4. A magyar önkormányzati rendszer reformérettsége

Az önkormányzati rendszer működési problémái fokozottan napirenden vannak a kormányzati gazdaságpolitikai fórumokon. Bár a kormányzat az önkormányzati rendszer megreformálását ma már komoly szakmai kihívásnak és kötelezettségnek tekinti, valamennyi lényeges kérdést illetően egyelőre nincs meg sem a politikai, sem a szakmai konszenzus. Az 1990-ben kialakított jogszabályi háttér számos ponton módosításra szorul. Ennek egyrészt az az oka, hogy az ezredforduló után új kihívásokkal szembesült hazánk, másrészt a szabályozás bizonyos elemei a hatékony és eredményes feladatellátást nem tették lehetővé. Jól jelzi ezt, hogy a rendszerben kihasználatlan kapacitások vannak jelen, miközben a vonatkozó törvények túlságosan széleskörű feladatokat írnak elő.

A rendszer működésének visszasságai véleményem szerint jól körvonalazottak, a lehetséges reformirányok azonban megkövetelik a különböző ellenmondások pontos értelmezését és a nemzetközi környezet szabályozási, gazdasági és egyéb aspektusainak nyomon követését.

A közszektor reformja alapvetően 4 fő, és további – egymáshoz szorosan kapcsolódó – aldimenzió mentén rendszerezhető (Vigvári, 2006c):

1. Alkotmányos státusz és közigazgatási feladatok dimenziója:
 - a. Regionális önkormányzatok felállítása,
 - b. Minimum feladatszint megállapítása az egyes településméretekre,
 - c. Kötelező társulások előírása az önkéntes társulások mellett bizonyos feladatok esetében, amely az eredményes és méretgazdaságos feladatellátást biztosítja.
2. Önkormányzati feladattelepítés dimenziója:
 - a. Differenciált feladattelepítés a helyi igények figyelembevételével.
3. Szolgáltatásszervezés
 - a. Költségvetési intézményi dominancia csökkentése,
 - b. „Off-budget” szervezetek bevonása fokozottabb ellenőrzés mellett,
 - c. Belső ellenőrzés fokozása, biztosítva nyilvánosságot a szavahihetőség javítása érdekében. Minden önkormányzatnak zárszámadási hitelesítés előírása.
4. Finanszírozás
 - a. Normatívák számának csökkentése,
 - b. Fokozottabb támaszkodás a helyi bevételekre.

Az elmúlt 15 évben lényegében egy funkciótlan, súlytalan megyei önkormányzati rendszer működött, a települési önkormányzatok esetében pedig a térségi szemlélet érvényesítésére irányuló erőfeszítések tekinthetők a legtöbb esetben sikertelennek. A jogszabályok változása miatt alultervezett költségvetési gazdálkodás rövid távú orientáltságot, „kollektív felelőtlenség”-et, továbbá romló hatékonyságot és gazdaságosságot eredményezett. A „kollektív felelőtlenség” arra utal, hogy a feladatokhoz képest elégtelen forrásokért cserében nemzetközi viszonylatban is igen nagyfokú liberalizált gazdálkodási szabályok voltak és vannak érvényben a mai napig. A központi kormányzat tehát egyrészt nem rendelkezik információval a közszolgáltatások tényleges költségeiről, ezáltal nem tud a szükségleteknek megfelelő forrást biztosítani, másrészt azonban gyakran szemet huny a helyi önkormányzatok törvénysértő gazdálkodása felett. Ezt többek között az is bizonyítja, hogy a központi kormányzat nem bocsátja az önkormányzatok rendelkezésére az önkormányzati törvény, illetve az Alkotmány szerint a feladatellátáshoz kapcsolódó, megillető pénzforrásokat, és a feladatok nem-teljesülésének figyelmen kívül hagyása lehetővé teszi a reformok elodázását. Mivel maga a központi kormányzat sem tartja be a „játékszabályokat”, a teljes kormányzati szektor szavahihetősége komoly csorbát szenved. A felelőtlen magatartást jól mutatja, hogy az államháztartás belső működésének problémáit, hiányosságait feltáró számvevőszéki elemzések ellenére az ellenőrzések továbbra is felszínesek és nem kellően széleskörűek. A reformok mellett szól, hogy a szektorból drasztikus következmények nélkül mindössze néhány tíz milliárd forintot lehet kivonni, az átalakítások és további pénzek révén azonban a közszolgáltatások minősége lényegesen javítható lenne (Vigvári, 2006b). Erre az önkormányzati kiadások reál értelemben vett csökkenése miatt is nagy szükség lenne:

21. Táblázat: Az önkormányzati szektor kiadásainak változása

Év	A kiadások nominális változása (%)	Fogyasztói árindex (%)	Reálérték változás %
1991	118,5	135,0	87,8
1992	133,3	123,0	108,4
1993	120,4	122,5	98,3
1994	125,2	118,8	105,4
1995	106,7	128,2	83,2
1996	114,1	123,6	92,4
1997	124,3	118,3	105,1
1998	118,8	114,3	103,9
1999	109,5	110,0	99,5
2000	111,9	109,8	101,9
2001	115,2	109,2	105,5
2002	120,2	105,3	114,1
2003	110,8	104,7	105,8
2004	106,0	106,8	99
2005	110,5	103,6	106,7

Forrás: Vigvári, 2006c

Az államháztartás működését leíró törvények és kormányrendeletek mára korszerűtlennek mondhatók, hiszen a működéssel kapcsolatos folyamatok és összefüggések számszerű vonatkozásairól keveset árulnak el (Vigvári, 2006a). Az önkormányzati vagyon értéke például jelentős növekedéseket mutatott az elmúlt években, ez azonban nagyrészt az értékelési szabályok megváltozásának köszönhető⁵¹. Bár így első nézésére pontosabb képet kapunk a vagyonról, valójában a vagyon állaga és a beruházások pótlási képessége közötti kapcsolat nem állapítható meg, elhomályosítva ezzel az eladósodási helyzetről kialakult képet. Az eladósodás kontrollálásának szabályozásával foglalkozó fejezetben kifejtettem, hogy pontosabb képet lehetne kapni a szektor hitelfelvételi képességéről, ha ismerjük a vagyon nagyságának és összetételének változását. A 2003-ban bekövetkezett átértékelés azonban nem azt jelenti, hogy javult a szektor hitelfelvételi képessége, hanem csupán egy korábbi restancia pótlásáról beszélhetünk, ami által a 2002 előtti adatok alapvetően használhatatlanná váltak. A hitelfelvételi képesség mérlegelése során tehát egy nagyon fontos tényező nem áll rendelkezésünkre.

⁵¹ 2003. január 1-jétől az önkormányzatok kötelesek vagyontárgyaikat piaci értéken nyilvántartani.

22. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor adósságának szerkezete (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A beruházási és fejlesztési célú adósságállománya aránya a kiadásokon belül	5,3	5,1	7,2	7,4	8,6	8,5
A működési hitelállomány aránya a kiadásokon belül	0,9	0,9	1,2	1,2	1,4	1,7
Összes adósság saját folyó és tőkebevétel összegének %-ában	17,3	18,4	26,6	28,4	32,2	33,0

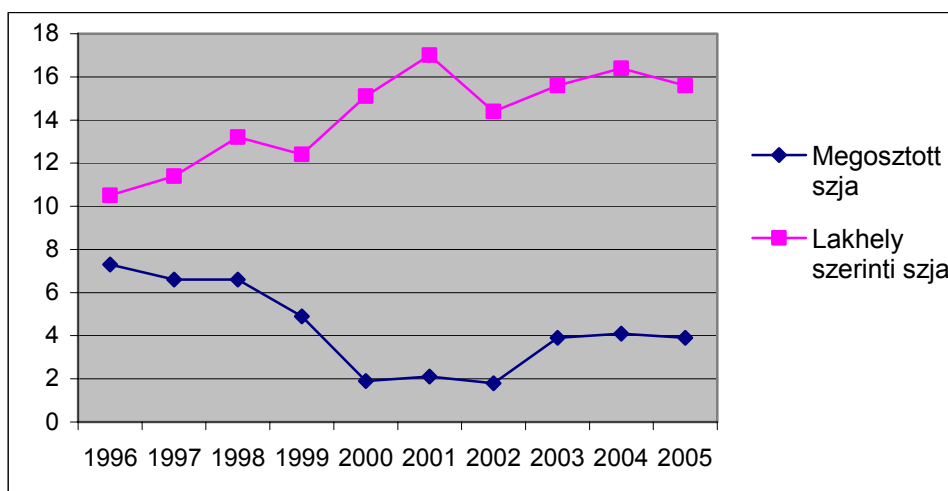
Forrás: Vigvári, 2006c

Keveset tudunk a több évet érintő, később esedékes pénzügyi kötelezettségekről. Ehhez lépéseket kell tenni az eredményszemléletű könyvelés bevezetésére, ami javítaná az átláthatóságot, illetve a közszolgáltatások valós árának megállapítása révén a vagyontpótlás fedezetének megteremtését, továbbá lehetővé tenné a fogyasztói támogatás rászorultsági fokának szigorítását.

A finanszírozás megreformálása mind a saját bevételek, mind a központi támogatások rendszerének átalakítását igényli. A támogatási rendszer bizonyos elemei ösztönzik a „moral hazard”-ot. Jó példa erre, hogy az ÖNHIKI támogatások pontatlan definíciója miatt a támogatás odaítélésében a települések és a Pénzügyminisztérium közötti alkunak is szerepe van. Az ösztönzés hiánya a megosztott bevételek teljesítésénél, illetve a közfeladatok hatékonyabb ellátása terén érdektelenséget okoz. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, a bevételek képződés helyén történő felhasználása (ez egyre inkább hiányzik a személyi jövedelemadó újraelosztásánál) vagy pótlólagos adókivetési jog javítja az adóigazgatási rendszer hatékonyságát.

A megosztott bevételekkel kapcsolatosan meg kell említeni a megosztás módszere-folyamatos változtatásának szükségességét. A szektornak visszaosztott személyi jövedelemadó ugyanis jelentős területi szórást mutat, ami által a bevétel egy része marad csak a beszedés helyén, jelentősebb részét a Pénzügyminisztérium különböző mutatószámok alapján szétosztja az egyes önkormányzatok között.

7. ábra: A megosztott és a lakhely szerint személyi jövedelemadó-bevétel aránya az önkormányzatok összes bevételein belül (%)



Forrás: Péteri, 2005 és Kecskés és társai, 2005

Az érdekeltség javításában fontos lenne még a közfeladatok számának csökkentése. A támogatási rendszer nem kezeli átláthatóan a területi és település-típusos egyenlőtlenségeket, számos esetben lehetőség van többlettámogatást igényelni. Az önkormányzati törvényben település- és/vagy mérettípusok szerint külön kellene definiálni a közfeladatokkal kapcsolatos kormányzati elvárásokat, amelyek teljesülését szigorúan ellenőrizni és szankcionálni indokolt a szavahihetőség javítása érdekében.

A transzferek kiszámíthatóságának hiánya nagyban hozzájárul a működési kiadások teljes kiadáson belüli arányának magas szintjéhez. A transzferek arányát, összegét konkrét gazdasági mutatókhoz kellene kötni, ennek keretét több évre rögzíteni kellene⁵², miközben növelni kellene a szektornak juttatott támogatások arányát a GDP 13,3%-áról (2004) kb. 15,0-15,5%-ra. A transzferek, illetve normatívák értékének növekedését indokolt lenne az inflációhoz kötni. Meg kellene szüntetni továbbá a forráselosztás ágazati-elvűségét, helyette a területi elvű elosztást kellene alkalmazni.

A normatív elosztási jogcímek óriási száma az elaprózott közszolgáltatási intézményrendszer fenntartására, ezáltal rossz érdekeltséget teremt (Péteri, 2005 és Vigvári, 2006b) és jelentős adminisztrációs többletköltségeket okoz. Csökkenteni kellene a normatívák számát. A

⁵² Ausztriában ezt a funkciót tölti be a Finanzausgleichsgesetz. Jelenleg a 2005-2008-as évekre szabályozza a szubnacionális kormányzatok bevételeit.

fejlettségi mutatók alapján számított kiegyenlítő támogatás rászorultsági elvét ki kell egészíteni a gazdaságos és hatékony feladatellátás kényszerével.

A helyi adók rendszerében kevésbé egyszerű reformlépésekre van szükség. Az adóztatásban nagyobb szerepet kell juttatni a háztartások adóztatásának a vállalatokkal szemben (jelenleg a helyi adóbevételek 90%-a a vállalkozásokat terheli). A helyi adókkal kapcsolatosan elvárás, hogy ösztönözzék az önkormányzatot annak beszedésére és keményítsék a költségvetési korlátot (erre a kevés bevételt termelő kommunális adók jelenleg csak mérsékelt alkalmasak).

A helyi adórendszer reformirányának meghatározása során az Európai Unió adóharmonizációs direktíváit is figyelembe kell venni, amint arra az olasz IRAP⁵³ esete rámutatott, amely valamennyi európai országban gyorsabb és alaposabb előkészítést tesz szükségessé az önkormányzati adórendszerek reformját illetően. Az önkormányzati középszint tervezett létrehozása az adók megosztásánál is jogszabályi módosításokat tesz szükségessé: lehetővé kell tenni a települési helyi adók felfelé történő átadását, illetve a társulások hitelfelvételét.

A jelenlegi helyi adórendszer legfontosabb adóneme, a helyi iparüzési adó megszüntetését a különböző méretű települések közötti jelentős aránytalanság indokolta:

23. Táblázat: A helyi iparüzési adó megoszlásának aránytalansága 2004-ben

Településtípus	Egy lakosra jutó helyi iparüzési adó (Ft/fő)	Országos átlaghoz képest	Vidéki átlaghoz képest	Községi átlaghoz képest
Főváros	81 138,4	267,1%	402,3%	868,2%
Megyei jogú városok	34 953,4	115,1%	173,3%	374,0%
Egyéb városok	22 836,7	75,2%	113,2%	244,4%
Községek	9 345,7	30,8%	46,3%	100,0%
Ország összesen	30 373,6	100,0%	150,6%	325,0%
Vidék összesen	20 169,3	66,4%	100,0%	215,8%

Forrás: Kecskés és társai, 2005

⁵³ Imposta Regionale Sulla Attività Produttiva, természetes és jogi személyekre a régióban végzett tevékenységükből származó nettó árbevételre kivetett regionális adó. Az EU hatályos 6. áfa-irányelve ugyanis pontosan meghatározta a hozzáadott értékadó fogalmát. Az olasz esetben azt emelte ki az Európai Bizottság, hogy az olyan adónemek, amelyek a hozzáadott értékadóra részben hasonlítanak hátráltatják a harmonizációt.

A helyzeten az egyre bonyolultabb, kevésbé átláthatóbb adóerő-képességbeli kiegyenlítési technika sem javított: az eltérések egyre komolyabbak lettek az egyes években.

24. Táblázat: A jövedelemkülönbség-méséklésben érintett önkormányzatok száma az egyes években

	2002		2003		2004		2005	
	Kiegé- szítés	Beszá- mítás	Kiegé- szítés	Beszá- mítás	Kiegé- szítés	Beszá- mítás	Kiegé- szítés	Beszá- mítás
Főváros	0	1	0	1	0	1	0	1
Baranya megye	298	2	298	3	298	3	298	3
Bács-Kiskun megye	115	3	116	2	116	2	116	2
Békés megye	73	1	73	2	73	1	73	1
Borsod-Abaúj- Zemplén megye	346	7	350	6	350	5	349	6
Csongrád megye	58	1	58	2	59	1	59	1
Fejér megye	97	9	97	8	102	5	103	4
Győr-Moson- Sopron megye	164	4	170	7	170	6	169	8
Hajdú-Bihar megye	78	3	79	1	80	1	79	1
Heves megye	109	6	111	5	112	5	113	5
Komárom- Esztergom megye	66	6	67	5	69	5	68	7
Nógrád megye	127	0	127	0	128	0	128	1
Pest megye	168	8	159	16	159	18	156	18
Somogy megye	239	1	240	3	240	4	242	3
Szabolcs- Szatmár-Bereg megye	227	1	228	1	229	0	228	1
Jász-Nagykun- Szolnok megye	73	2	74	1	75	2	75	2
Tolna megye	107	1	107	1	107	1	107	1
Vas megye	199	9	205	7	208	6	206	7

Előző táblázat folytatása

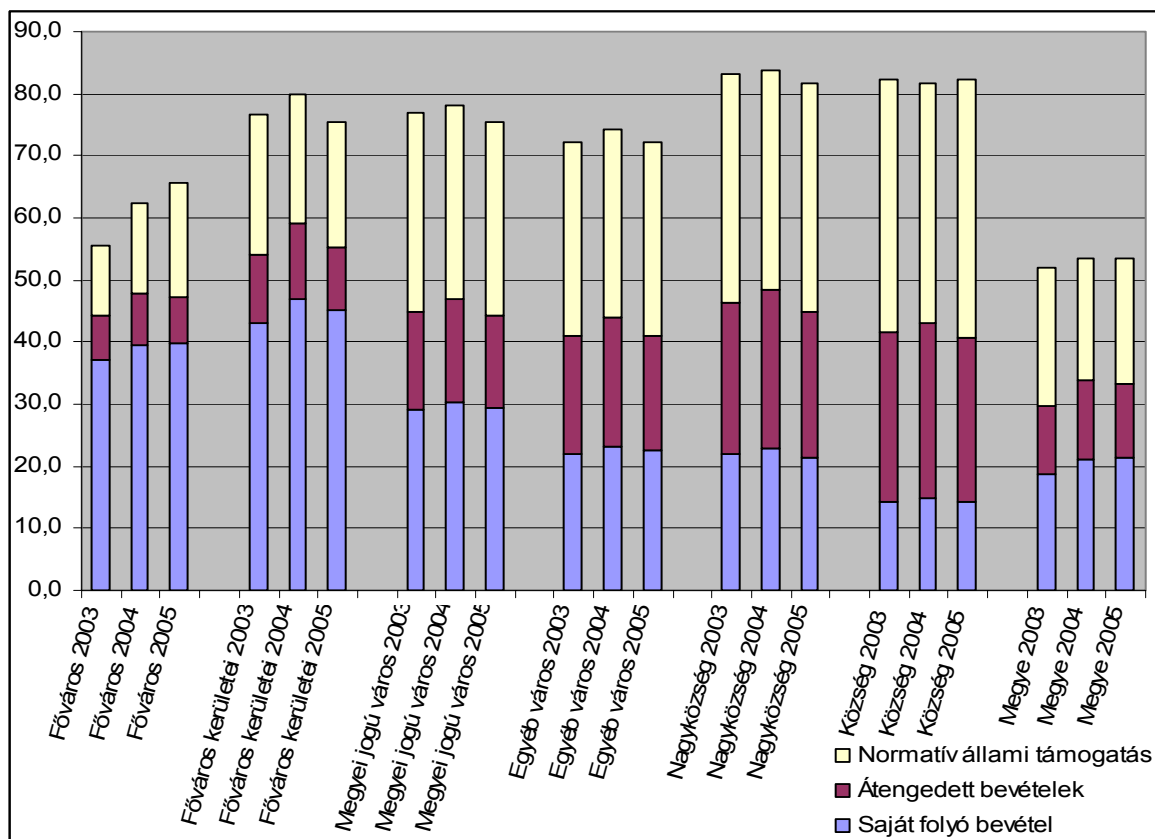
	2002		2003		2004		2005	
	Kiegé- szítés	Beszá- mítás	Kiegé- szítés	Beszá- mítás	Kiegé- szítés	Beszá- mítás	Kiegé- szítés	Beszá- mítás
Veszprém megye	212	9	205	9	206	9	205	9
Zala megye	245	7	242	8	246	6	245	11
Ország összesen	3 001	81	3 006	88	3027	81	3019	92
Összes érintett önkormányzat	3082		3094		3108		3111	

Forrás: Kecskés és társai, 2005

Az adóerő-képességnél a településeknek járó személyi jövedelemadó és helyi iparüzési adó egy főre vetített összegét viszonyítják az adott településtípusra törvényben meghatározott szinthez. Ha a helyi érték kisebb, a bevételek a különbség mértékével kiegészülnek. Ezzel szemben azokon a településeken, ahol az adóerő-képesség meghaladja a településtípusra törvényben megállapított referenciaértéket, sávos elvonás történik, amelynek módja a településnek juttatandó központi támogatásokba történő beszámítás.

2003-ban az egyes településtípusokra alkalmazandó egy főre jutó értékhatár differenciáltabbá vált, így jobban visszatükrözi a helyi feladatok finanszírozási igényéhez. A jövedelem-különbség mérséklésénél azonban azok a települések, amelyek önként látnak el kötelező megyei önkormányzati feladatokat, arányosan nagyobb kiegészítést kapnak, ami ösztönöz a felelőtlen pótlólagos feladatvállalásra. Erre valamelyest a különböző településkategóriák bevételtípusainak jelentős eltérése és szórása is enged következtetni az elmúlt években:

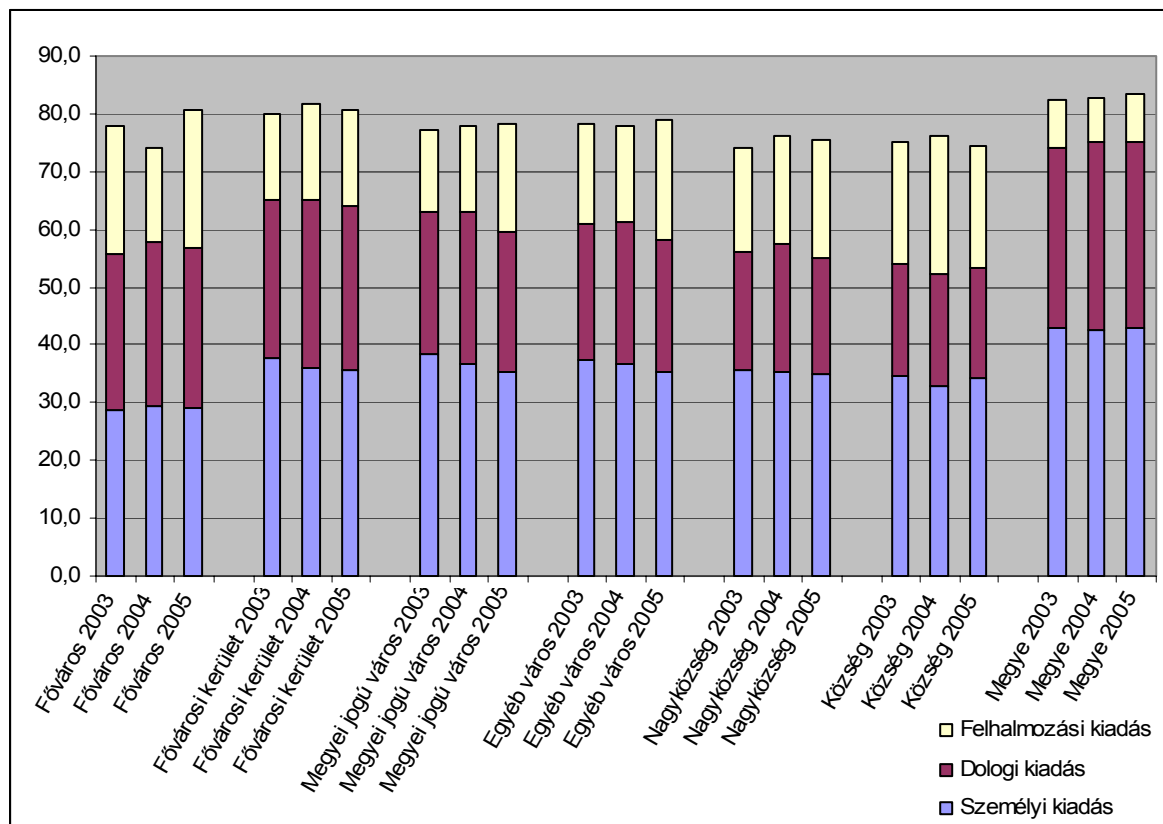
8. ábra: Az egyes településtípusok normatív állami támogatásának, valamint az átengedett és saját folyó bevételeinek aránya a költségvetésen belül 2003-2005 között



Forrás: saját számítás

Bár témánk szempontjából elsődleges jelentőségű a bevételi oldali ellentmondások kiszűrése, elismerjük, hogy a reformérettségre utaló jelek a kiadási oldalon is megjelennek. Ezen belül a személyi, dologi és felhalmozási kiadások településtípusonkénti eltérő alakulását és szórását mutatjuk be:

9. ábra: A személyi kiadások, dologi kiadások és felhalmozási kiadások aránya az önkormányzati költségvetésen belül 2003-2005 között



Forrás: Zárszámadás adatai alapján saját szerkesztés

A reformok során valószínűsíthetően az önkormányzati kockázatok fogalma is új jelentést és értelmezést nyer majd Magyarországon. A reformok sikeressége nagyban múlik majd azon, sikerül-e feltárni és a szektorra specifikusan értelmezni, illetve kezelni a kockázatokat.

3.5. A magyar önkormányzati rendszer pénzügyi architektúrájának problémái

Az önkormányzatok gazdálkodását az 1990-es években egyszerre jellemezte a tanulás és az alkalmazkodás. A gazdálkodás a zárszámadások alapján alapvetően sikeresnek mondható, a pozitív képet azonban beárnyékolja a csődtörvény hatályba lépését követően bekövetkezett csődesetek és az Állami Számvevőszéknek a pénzügyi helyzetet illetően tett, aggodalmakra okot adó megállapításai.

A szektor GFS egyenlege – az első évek jelentős privatizációs bevételei ellenére – 1990 óta romlik. A pénzügyi – és ezáltal a vagyoni – problémákra utal, hogy a kiadások növekedését az előző évek pénzmaradványainak felhasználása egyre kevésbé ellensúlyozta, megnövekedett a normatív támogatások jogcímeinek száma, a költségvetési egyensúly pedig az önkormányzatok egyharmada esetében csak valamilyen kiegészítő támogatással biztosított. Erre az önkormányzatoknak évente 1-2 alkalommal pályázhatnak, a költségvetési adatok tehát év közben minden bizonnyal nem informatívak.

Említettük, hogy a makrogazdasági környezet romlása miatt a szektor működésének felügyelete nem kapott megfelelő figyelmet. Az önkormányzati törvény lehetővé teszi, hogy az ágazati törvények pótlólagos feladatokat delegáljanak az önkormányzatokra, az ehhez szükséges források azonban egyrészt a maradékelv alapján, másrészt a településméretnek miatti fajlagos költségtöbblet figyelembe vétele nélkül kerültek meghatározásra. A gazdálkodással kapcsolatos – szintén az önkormányzati törvényben rögzített – döntési kompetencia, a szakmai ellenőrzés hiánya és hiányosságai, a helyi lakossággal szembeni konfliktus felvállalásának hiánya (lásd. helyi adók lassú elterjedése) és nem kis mértékben az önkormányzati, illetve hitelezői „moral hazard” felelőtlen hitelfelvételi döntéseket eredményezett. A központi kormányzat a mélyen gyökerező problémára utaló jelek ellenére sokáig csak a maradványelv alapján rendelkezésre álló források elosztásának módosításával igyekezett kezelni a helyzetet, amely megoldás azonban az adóerő-képességben megmutatkozó egyre magasabb eltérések miatt tarthatatlanná vált. A hitelfelvételi kedv erősödése a fenti okok miatt komoly kockázatot hordoz magában, ezért át kell alakítani az önkormányzatok pénzügyi architektúráját. A folyamatnak számos dimenziója van, amelyek során a különböző kockázatokat is fel kell tárni.

4. fejezet: A hazai önkormányzatok pénzügyi kockázatai

Az előző fejezetben a magyar önkormányzati rendszerben 1990 után végbement folyamatokat tekintettük át a különféle kockázatok kialakulása szempontjából. Mivel az önkormányzatok rendelkezésére bocsátott vagyontárgyak és bevételek a települések méretéből, földrajzi, társadalmi, stb. helyzetéből adódó egyediségeket nem vették figyelembe, illetve a feladatok- és források decentralizálásával kapcsolatos központi kormányzati döntések között ellentmondások alakultak ki, nem zárhatjuk ki, hogy helyenként olyan döntéseket hoztak az önkormányzati vezetők, amelyek a jövőbeli fennmaradást veszélyeztetik.

A költségvetés és a vagyonmérleg közötti átjárhatóság „nyitottá” tette a rendszert, ennek a különböző településekre gyakorolt következményeiről azonban – az önkormányzatok gazdálkodására irányuló átfogó ellenőrzések hiányában – keveset tudunk. Jelen fejezetben megvizsgáljuk a pénzügyi kockázatokkal kapcsolatos információs bizonytalanságának hatását és kísérletet teszünk a különböző pénzügyi kockázatok azonosítására.

4.1. A pénzügyi kockázatok felismerésével kapcsolatos bizonytalanságok

Hipotézis 5: Az államháztartás pénzügyi információs rendszere nem jeleníti meg a szektor kockázatait. Az információs „gap” nagyban felelős a szektor kockázatának növekedéséért.

A kockázatkezelés szempontjából az egyik legnagyobb probléma az, amikor – bár a kockázattal a központi kormányzat tisztában van –, jogszabály hiányában az önkormányzatok nem vagy nem teljes körűen szolgáltatnak információt. Az információs „gap” megjelenése, mértéke természetesen eltérő a feladatellátás szervezeti-intézményi háttérének függvényében. A költségvetési intézmények esetében az állami támogatás igénybevétele miatt a jogszabályok előírják az adatszolgáltatási kötelezettséget, ám a begyűjtött információk számos esetben nem alkalmasak a kockázatok kimutatására. Az önkormányzat által fenntartott intézmények költségvetéséről, illetve vagyonáról külön nem, hanem csak az önkormányzat egészére nézve történik adatközlés, így a helyi közfeladatok minőségére csak makroszintű adatokból, valamint helyszíni ellenőrzésekből lehet – jelentős torzítással – következtetni. A településméret szerinti vizsgálódás szükségességét támasztja alá a jelentősen eltérő vagyoni-

pénzügyi helyzet, hiszen más jellegű vagyontárgyakhoz jutottak a különböző önkormányzatok, ezáltal más forrásból finanszírozzák működésüket. Úgy vélem, szükség van a költségvetés szerkezetével, az adósság szintjével kapcsolatos adatok településtípusos bontására és az ebből képzett idősorok elemzésére, ugyanis máshogy jelennek meg, mást jelentenek a kockázatok és máshogy kell ellenük védekezni.

A pénzügyi kockázatok fogalmi bővüléséhez vezettek azok a veszélyek, amelyekkel kapcsolatosan a központi kormányzat nem vagy csak kevés adatot gyűjt. Ide tartoznak az ún. költségvetésen kívüli kockázatok, amelyek alapvetően két dolgot jelentenek:

1. Önkormányzati költségvetési mérlegen kívüli kockázatok
 - a. Adókedvezmények
 - b. Hitelhez, kölcsönhöz kapcsolódó árfolyamváltozás
 - c. Hitelhez, kölcsönhöz kapcsolódó kamatváltozás
 - d. Lízingkötelezettségek
 - e. Kezesség- és garanciavállalás közszolgáltató cég felé
2. Nem költségvetési rendszerben gazdálkodó szervezetek kockázatai
 - a. Kezesség- és garanciavállalás külső cég felé
 - b. Gazdálkodó szervezetek működési kockázatai

A kockázat megjelenésének módja mindkét esetben az önkormányzat által kötött szerződések – függetlenül attól, hogy közszolgáltatási vagy polgárjogi céllal jönnek létre – tartalmán múlik, mértékét azonban a makrogazdasági körülmények alakulása határozza meg. Valójában tehát tudatosan vállalt kockázatról van szó, amelyek jelentőségével azonban egészen az 1990-es évekig nem volt tisztában a szakma.

A kormányzati szektor implicit garanciavállalásaiban rejlő veszélyekre az 1990-es évek nagy pénzügyi válságai hívták fel a figyelmet. Ezek lehívása az államadósságot mérhetetlenül megemelte (Hegedűs és Tönkö, 2006). A pénzügyi világ ekkor szembesült a ténnyel, hogy az állam a spekulációs nyomás hatására korábbi (kamatra, árfolyamra, stb. irányuló) ígéreteit megszegni kényszerülhet, ami a makrogazdasági környezet romlásán keresztül a helyi önkormányzatok bevételeire is negatívan hat ki. Ma már számos ország esetében

megfigyelhető az a gyakorlat, hogy a nemzetközi szerződésből vagy nemzetközi szervezetbeli tagságból fakadó kötelezettségeit sajátos elszámolási technikákkal igyekeznek teljesíteni, eltakarva a valós helyzetet a pénzügyi ellenőrök előtt (ebből a szempontból vizsgálva a pénzügyi kockázatokat természetesen azt mondhatjuk, hogy a kormányzat tisztában van a kockázat bekövetkezésének lehetőségével, csak annak mértékével, következményeivel nem). Az ilyen pénzügyi kockázatokat *feltételes kötelezettségvállalásnak* („contingent liability”) nevezi a szakirodalom, ami mind a költségvetési mérlegen kívüli kockázatokat, mind pedig a nem költségvetési rendszerben gazdálkodó szervezetek kockázatait magába foglalja.

A témával foglalkozó nemzetközi szakirodalomból Polackova (1998) munkája emelhető ki, aki a kormányzati szektor kockázatait felmerülési valószínűség és megjelenési forma szerint osztályozta. A valószínűség szerint meg kell különböztetni a biztosan és a csak valamilyen valószínűséggel bekövetkező kockázatokat. Megjelenési formájukat tekintve a kockázatok lehetnek explicitek (szerződésekből, törvényekből levezethetők) és implicitek (amelyekkel kapcsolatosan a kormányzatnak „morális” kötelezettsége áll fenn, pl. rászorulókat támogatása, megszerzett jogok védelme, stb.).

A két dimenzió szerint négy kockázati csoportot különíthetünk el, ezek közül feltételes kötelezettségvállalásnak tekinthető az explicit módon megjelenő, biztosan bekövetkező kötelezettségvállalásokon kívül valamennyi típus, bár az egyes csoportokba sorolható kockázatok a törvények változása esetén átcsúszhatnak más típusba⁵⁴.

Polackova (1998) és Hegedűs és Tönkő (2006) alapján a hazai önkormányzati szektor feltételes kötelezettségei az alábbi mátrixban összegezhetők:

⁵⁴ Hegedűs és Tönkő szerint példa erre Magyarországon a lakáshitelek 2000 utáni kamattámogatása, mivel az állami támogatás egyik része ezt követően a piaci kamatoktól függ.

25. Táblázat: A hazai önkormányzatok feltételes kötelezettségei

	Közvetlen (biztosan felmerülő) kötelezettségvállalás	Feltételes (bizonyos valószínűséggel bekövetkező) kötelezettségvállalás
Explicit kötelezettség	<ul style="list-style-type: none"> - Belföldi és külföldi fix kamatozású hitelek, kölcsönök, lízing fizetések - Törvényben rögzített közfeladatok költségvetési kiadásai - Eszközök felújítási igénye - Helyi adókedvezmények 	<ul style="list-style-type: none"> - Garanciavállalás saját intézmény vagy vállalat részére - Kezességnyújtás saját intézmény vagy vállalat részére - Belföldi és külföldi változó kamatozású hitelek - Határidős ügyletek
Implicit kötelezettség	<ul style="list-style-type: none"> - Törzsvagyron állagának óvása - Helyi közszolgáltatások igénybevevőit megillető kedvezmények miatti többletkiadási igény - PPP megállapodások 	<ul style="list-style-type: none"> - Önkormányzati tulajdonú vállalat kimentése a feladatellátás biztosítása érdekében - Önkormányzati társulásból fakadó kötelezettségek - Önkéntes feladatvállalás finanszírozása

Forrás: Polackova, 1998 és Hegedűs és Tönkö, 2006

A táblázatban az implicit és feltételes kötelezettségvállalások között jelennek meg a nem költségvetési rendszerben gazdálkodó szervezetek kockázatai. A közszolgáltatások szervezésével megbízott önkormányzati, illetve magáncégek gazdálkodásával kapcsolatos adatok a felmérések szerint nem ismertek az önkormányzat vezetése számára (Hegedűs, 2004). Ez többféle kockázat kialakulásához vezethet: a feladatellátás minősége nem lesz megfelelő (esetleg a feladatellátás átmenetileg nem biztosított), az önkormányzat által átadott vagyontárgyak állaga romlik, az ellenőrzés hiánya miatt többlettámogatásra kerülhet sor, ami a likviditást, a hitelképességet, és végső soron a hosszú távú pénzügyi egyensúlyt rontja.

Az implicit és közvetlen kötelezettségvállalások között jelennek meg a PPP megállapodások. Amint arra Hegedűs és Tönkö (2006) rámutat, a létrejövő megállapodások gyakran nem tekinthetők valódi PPP-nek. A magánszektor részvételének erőltetése rontja a hatékonyságot (lásd szombathelyi börtönépítési PPP, amikor a fegyveres őrzésben, rabszállításban is közre kell működnie a magáncégnek). Az Állami Számvevőszék jelentései rámutattak, hogy a finanszírozáshoz való hozzájárulás mértéke mellett figyelembe kell venni a közös vállalatbeli szavazati arányok, illetve a mögöttes állami garancia mértékét is, mivel a megállapodás célját

jelentősen befolyásolhatja. Mivel a feltételes kötelezettségek a különböző szerződésekből derülnek csak ki, mérésük viszonyítási alap hiányában nehézségekbe ütközik.

A fenti csoportosítás áttekintése során jogosan merül fel bennünk a kérdés, hogy a gyakorlatban akár makro, akár mikro szinten megtörténik-e a kapcsolódó információk összegyűjtése, illetve összegzése. A közvetlen explicit kötelezettségek és a feltételes explicit kötelezettségek (bal felső és jobb felső mezők) között az információs bizonytalanság problémáját az esetleges ellentmondások léte is árnyalhatja⁵⁵, amelyek lehetséges kapcsolódását és kiszűrését elemezni kellene.

Manapság gyakran használják a „könnyebb ellenállás irányába való elmozdulás” fogalmat olyan helyzetekben, amikor bizonyos követelmények teljesítése nagy erőfeszítéseket igényel és gyakran „fájdalommal” jár. Az a pálya, amelyen a magyar önkormányzati rendszer 1990 óta jár, számos önkormányzat esetében nagyfokú alkalmazkodást igényelt, aminek része volt az ellenőrzések kijátszása. Azáltal, hogy a központi kormányzat nem tett megfelelő lépéseket a helyzet feltárására, ösztönözte az egyre kockázatosabb magatartásformákat. Fejezetünk elején felállított hipotézisünk – amely szerint az információs bizonytalanság jelentősen növelte a rendszer pénzügyi kockázatait – ezáltal bizonyítást nyert.

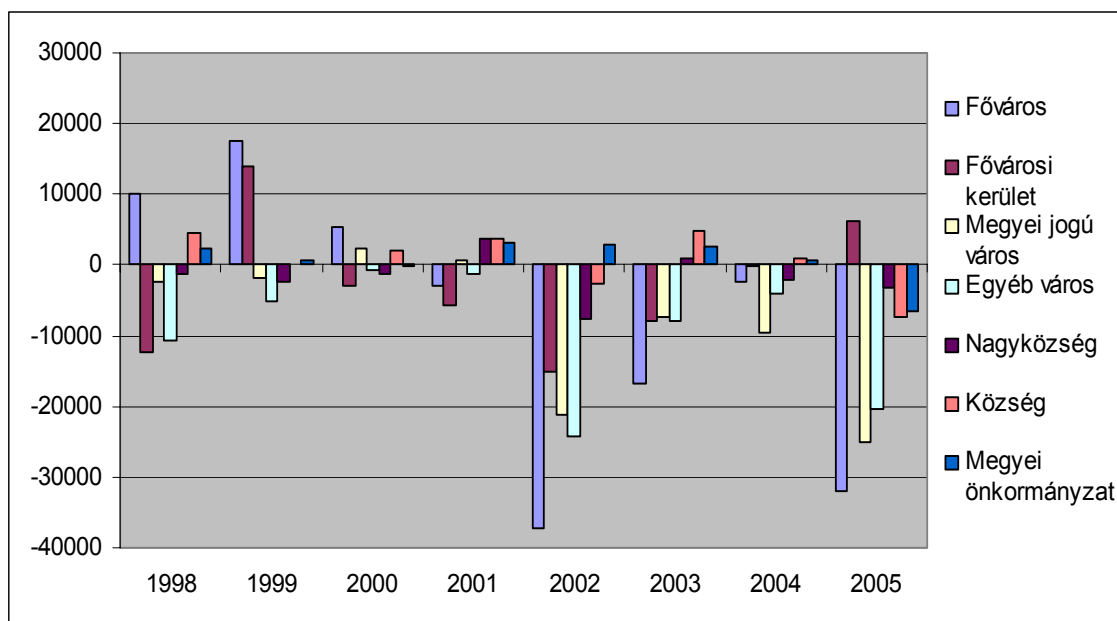
4.2. A költségvetési egyensúly hiányának alakulása

A költségvetési egyensúly hiánya, mint kockázat rendkívül szubjektív kockázat, amint arra a második fejezetben már utaltunk. A legtöbb önkormányzatnak a költségvetésben nem okoz problémát, hogy a kiadási igényekkel szemben megfelelő nagyságú bevételeket állítson, a zárszámadási adatok azonban ennek ellentmondani látszanak.

A költségvetési hiány kockázata valós probléma, amely számos önkormányzatot érint az alábbi ábra szerint:

⁵⁵ A kötelező feladatok ellátásának érdekében az önkormányzat például dönthet változó kamatozású hitel felvételéről, amely hosszú távon kockázatosabb lehet.

10. ábra: A hazai önkormányzatok GFS hiányának alakulása az egyes településtípusok esetében (millió Ft)



Forrás: Zárószámadási adatok

Az adatokból a következő főbb megállapításokat tehetjük:

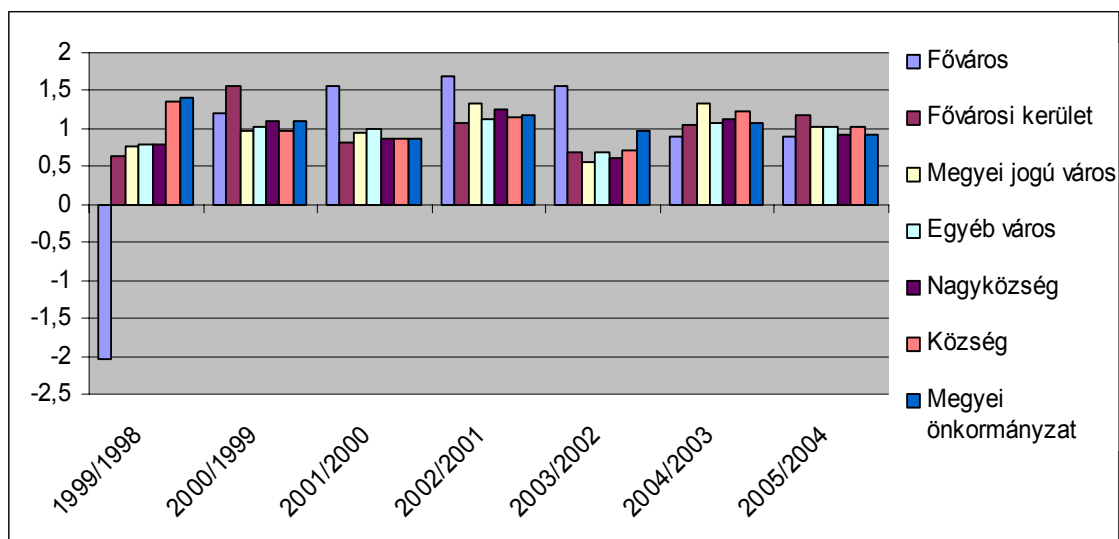
- Az önkormányzati rendeletekben megjelenő költségvetési pozitív előjelű egyenleggel szemben a GFS egyenleg számos önkormányzat esetében hiányt jelent.
- 1999 után valamennyi településtípus költségvetési egyenlege jelentősen romlott (a legnagyobb eltérés a fővárosi önkormányzatnál következett be, 42 074,1 millió Ft értékkel).
- A GFS egyenlegben javulás csak a fővárosi kerületek esetében következett be 1998 és 2005 között.

Összességében a költségvetési egyensúly kockázatának jelentősége és valószínűsége a fővárosi kerületeken kívül jelentősnek tekinthető.

4.3. A likviditási hiány kockázata

A likviditási hiányra vonatkozóan a pénzmaradványok igénybevételének és a kiadások növekedése alapján következtethetünk:

11. ábra: A hazai önkormányzatok pénzmaradvány-növekedésének és kiadásnövekedésének aránya az egyes években



Forrás: Zár számadási adatok

Az adatokból a következő főbb megállapításokat tehetjük:

- Összességében a likviditási hiány kockázata kis mértékben csökkent.
- A likviditási helyzet a főváros esetében változott legnagyobb mértékben.
- 1999 után jelentősen csökkent a községek, a megyei önkormányzatok és a fővárosi kerületek likviditási hiányának mértéke.
- A megyei jogú városok esetében romlott a likviditási helyzet.

Az adatok alapján a likviditási hiány valószínűségét közepesnek, jelentőségét viszont nagynak tekinthetjük.

4.4. A hitelképtelenség kockázata

Az önkormányzatok hitelképtelenségének megítélése nagyfokú szubjektivitást igényel, hiszen ugyanaz az önkormányzat egyszerre lehet hitelképtelen az egyik banknál és hitelképes egy másiknál. Emögött az a közgazdasági tény húzódik meg, hogy a hitelfolyósítási döntés a kockázatok pontos ismerete mellett a kockázati közösség nagyságától is függ. Bár a számlavezető bank hitelfolyósításának megtagadásáról, illetve a felvett kölcsönök törlesztésével kapcsolatos problémákról sem országos, sem településtípusos adatok nem

állnak rendelkezésre, a Marketing Centrum 2006 nyarán végzett felméréséből országos szinten bizonyos következtetéseket levonhatunk.

26. Táblázat: Hitelfelvételi terve a következő 4 évre 405 önkormányzat esetében

Hitelfelvételi terv a következő 4 évre	Válaszadók száma (fő)	%
Nem tervez felvenni hitelt	109	26,91
A költségvetési hiány finanszírozására tervez hitelt felvenni	48	11,85
Uniós pályázat önrészéhez tervez hitelt felvenni	60	14,81
Egyéb forrásból finanszírozott beruházásra tervez hitelt felvenni	41	10,12
A költségvetési hiány finanszírozására és uniós pályázathoz	34	8,40
A költségvetési hiány finanszírozására és egyéb forrásból finanszírozott beruházásra tervez hitelt felvenni	6	1,48
Uniós és egyéb forrásból finanszírozott beruházásra tervez hitelt felvenni	39	9,63
A költségvetési hiány finanszírozására, uniós és egyéb forrásból finanszírozott beruházásra tervez hitelt felvenni	29	7,16
Nem tudja	35	8,65
Nincs válasz	4	0,99
Összesen	405	100,0

Forrás: Marketing Centrum, 2006

Pénzügyi problémára utal, hogy a válaszadók közel 12%-a csak a költségvetési egyensúly helyreállítására tervez hitelt felvenni. Bízható azonban, hogy a vizsgált önkormányzatok közel 52%-a beruházási tevékenységéhez kapcsolódóan (is) tervez hitelt felvenni.

Arra a kérdésre, hogy milyen fedezetet tudnak felajánlani a hitelfelvételhez, az alábbi eredmények születtek:

27. Táblázat: Jövőbeli hitel fedezete 405 önkormányzat esetében

Hitel fedezete	Válaszadók száma (fő)	%
Vagyontárgy	146	36,05
Helyi adóbevétel/saját bevétel átengedése	38	9,38
Egyéb	16	3,95
Vagyontárgy, helyi adóbevétel/saját bevétel átengedése	51	12,59
Vagyontárgy, egyéb	3	0,75
Vagyontárgy, helyi adóbevétel/saját bevétel átengedése, egyéb	5	1,23
Nem tudja	12	2,96
Nincs válasz ⁵⁶	134	33,09
Összesen	405	100,0

Forrás: Marketing Centrum, 2006

A válaszok alapján megállapíthatjuk, hogy – bár önértékelésről volt szó – fedezeti oldalról alapvetően nincs probléma. Bár az adatok megnyugtatónak tűnnek, hozzá kell tenni, hogy a mintában szereplő települések harmada a következő 4 évben nem tervez hitelt felvenni. Emiatt az ő esetükben nem tudunk meg többet a tényleges hitelképességről, hiszen elképzelhető, hogy a települések már most tisztában vannak vele, hogy nem lesznek képesek hitelt felvenni.

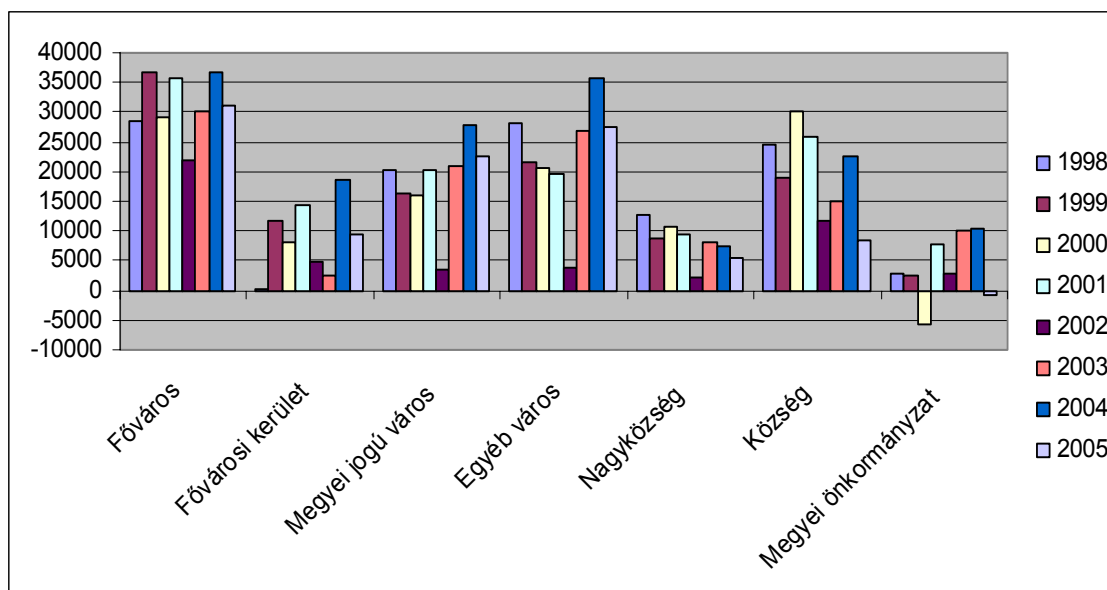
Mivel a hitelfelvételi tervekről településtípusos adatok nem állnak rendelkezésre, a hitelképtelenségi kockázatról csak keveset tudunk meg. Bár a kérdést további kell kutatni, úgy vélem, az önkormányzatok jelentős hányada nem tekinthető hitelképesnek.

4.5. A túlzott eladósodás kockázata

A rendelkezésre álló adatok alapján a folyó (működési) költségvetés egyenlegének alakulásából lehet következtetéseket levonni:

⁵⁶ Csak azok a polgármesterek adtak választ erre a kérdésre, akik a következő 4 évben terveznek hitelt felvenni.

12. ábra: A működési költségvetés egyenlege⁵⁷ az egyes településtípusokon 1998-2005 (bruttó költségvetési megtakarítás)



Forrás: Zárszámadási adatok

Az adatok megerősítik azt a korábbi megállapításunkat, hogy a megyei önkormányzatok pénzügyi helyzete tisztázásra szorul. Amennyiben a pénzügyi kapacitást, mint a fenntartható hitelfelvételi képességet leíró mutatót a fentiek szerint számítjuk, jelenleg nem beszélhetünk túlzott eladósodásról.

4.6. A költségvetésen kívüli kockázatok

A költségvetésen kívüli kockázatok megjelenését az előfordulás módja szerint érdemes vizsgálni. Helyi adókedvezményeket korábban számos önkormányzat nyújtott az illetékességi területén működő vállalkozásoknak, ezek száma azonban az ÖNHIKI támogatás feltételeinek szigorítását követően csökkent. Arról nincs elegendő információ, hogy hány vállalkozás mentesül átmenetileg részben vagy teljes mértékben az adófizetési kötelezettség alól.

A devizában történő hitel-, kölcsönfelvételhez, illetve kötvénykibocsátáshoz kapcsolódó árfolyam- és kamatváltozás egyelőre csak néhány önkormányzatnál jelenik meg. A hazai beruházási projektek nagysága ugyanis nem éri el a devizában történő eladósodás

⁵⁷ Bevételek esetében a saját bevételek, átengedett bevételek, normatív támogatások és az államháztartáson belülről átvett pénzek összege.

gazdaságossági határát. Az Európai Unió azonban az egységes pénzpiac kialakítását is célul tűzte, így a közös valuta bevezetése előtt is várhatóan erősödnek a nemzeti pénzpiacok közötti tranzakciók, amelyek egyik mozgatórugója a kamatlábkülönbségek kihasználása. Ez és a beruházási források koncentrációja miatt úgy vélem, középtávon számolnunk kell az önkormányzatok esetleges devizális kockázataival. Ezt támasztja alá a Marketing Centrum felmérése, amely szerint a – vélhetően devizában kötött – lízingügyletek jelentős számú önkormányzatot érintenek:

28. Táblázat: A folyamatban lévő lízingszerződéssel rendelkező önkormányzatok megoszlása

Lízingügylet	Válaszadók száma (fő)	%
Van	105	25,93
Nincs	293	72,34
Nem tudja	3	0,74
Nincs válasz	4	0,99
Összesen	405	100,0

Forrás: Marketing Centrum, 2006

A hazai önkormányzatok körében általánosságban megfigyelhető a lízingkonstrukció alkalmazása, ez alól kivételt jelentenek a megyei jogú városok.

A kezesség- és garanciavállalás mértékéről, illetve a közszolgáltató cégek működésének kockázatáról alig vannak információink. Hegedűs (2004) szerint a non-profit szervezetek, közszolgáltató vállalatok, jótékonyági szervezetek, magáncégek által nyújtott közszolgáltatások értéke kb. a GDP 6%-át teszik ki. Figyelemre méltó továbbá, hogy az önkormányzati cégek hitelállománya 2006. végén elérte a 6000 milliárd Ft-ot (Jókay, 2007). Mivel a közszolgáltatások díjai a működés és az eszközpótlás forrásait számos ok miatt a legtöbb esetben nem fedezik, az önkormányzati támogatás, végső esetben pedig akár a feladat visszavétele is komoly kockázatot jelent. Aggodalomra ad okot, hogy az ilyen cégek pénzügyi helyzetével alig foglalkoznak az önkormányzatok, amit tovább súlyosbít, hogy a közszolgáltatások kiszervezésével kapcsolatos döntések nem megfelelő megalapozottsággal születtek.

A jövőben az önkormányzatok helyzetének elemzésénél úgy vélem, nagyobb hangsúlyt kell helyezni pénzügyi kockázatok vizsgálatára. A kutatási téma valamennyi európai országban aktuális kihívás, amit jól mutat, hogy a költségvetésen kívüli gazdálkodó szervezetek kockázatai nem kizárólag pénzügyi természetűek.

4.7. A PPP beruházások kockázata

A modern államokat a XX. század végén érintő kihívások az egyes országok fejlettségi szintjétől függetlenül egy irányba mutatnak. A non-profit és a for-profit szektorra való fokozottabb támaszkodás célja az, hogy a kooperáció révén innovatív, valamint költséghatékony megoldások jöjjenek létre a közszolgáltatások megszervezésekor.

A PPP megállapodások egyik legfontosabb kockázati tényezője maga a hosszú időtáv. Az együttműködés ideje alatt azonban a transzparencia teljesülése esetén a kockázat folyamatos értékelése és egymás közötti újraelosztása révén – elméletben – mind a köz-, mind a magánszféra számára előnyös együttműködés jöhet létre. A PPP megállapodások azonban csak akkor eredményeznek optimális kockázatmegosztást, ha minden kockázati tényező esetében az a fél viseli a kockázatot, aki a leghatékonyabban képes az adott kockázatot megszüntetni vagy kezelni. (Karakas és társai, 2004). A nemzetközi gyakorlattal ellentétben Magyarországon az állami szervek túl sok kockázatot vállalnak magukra: a beruházó cégeknek nyújtott kezességek, garanciák, illetve díjak megállapítása során az állami szervek időnként túlzott mértékű kedvezményeket nyújtanak (Karakas és társai, 2004).

A PPP konstrukcióban rejlő veszélyek másik forrása a megfelelő jogszabályi és intézményi háttér hiánya. A PPP terjedésének előmozdítása jegyében született meg a 2098/2003. (V.29.) Korm. Határozat ugyan felállított egy Tárcaközi Bizottságot, az egyes projektekkel kapcsolatos döntési eljárásrendet és a Bizottság közreműködését esetenként egyedi kormányhatározatok szabályozzák (Báger és társai, 2007). Szükség lenne egy olyan speciális, nemzeti szabályozás kialakítására, amely kiterjed az előkészítést megalapozó vizsgálatokra és a gazdasági számításokra, a közép- és hosszú távú kihatásokra, miközben figyelemmel kíséri az új konstrukció társadalmi és gazdasági korlátait, és a költségvetés helyzetének alakulását.

A kellő körültekintés hiányában kötött, illetve kötendő PPP megállapodások erkölcsi kockázattal járhatnak. Amennyiben ugyanis az állami szerv a futamidő vége előtt felmondaná a megállapodást, ez a szolgáltatás minőségének romlásával vagy díjának drágulásával járhat. Bár az önkormányzatok PPP tevékenysége manapság egyelőre ritka számba megy, a fejlesztések költségvetésen kívüli megoldása a források alacsony szintje miatt is komoly veszélyt jelent⁵⁸.

4.8. Konklúzió

Az 1990-es években a helyi önkormányzatok a közfeladatok ellátása során számos esetben olyan döntéseket hoztak, ami pénzügyi kockázatok kialakulásához vezetett. A költségvetési egyensúly kockázatára utal a szektor – településtípusonként eltérő mértékben – romló GFS egyenlege. A forráshiány megszüntetése az önkormányzatok 1/3-a esetében év közbeni kiegészítő támogatással történik, ami megfelelő pénztartalékok hiányában időszakos likviditási problémákat okoz. A növekvő mértékű likviditási igény mellett az egyéb hiteligények hitelezői oldalról alaposabb hitelképességi vizsgálatokat tesz szükségessé, amely során a fedezetként felajánlható vagyontárgyak minősége, állaga – és az ezzel kapcsolatos információk pontossága, megbízhatósága – döntő szerephez jut.

A hitelállomány növekedési tendenciája alapján – lásd. 3.2.4. alfejezet – véleményünk szerint egyes önkormányzatok esetében valószínűsíthető a jelentős adósságállomány felhalmozása a közeljövőben. Mivel a szektor rendelkezésére álló bevételek reál értelemben való növekedése nem prognosztizálható, kérdés, hogy az egyes önkormányzatok milyen áron lesznek képesek kamat- és tőketörlesztési kötelezettségeiknek eleget tenni. Fennáll a veszély, hogy az önkormányzatok feltételes kötelezettségvállalásokkal – például kezesség- és garancia-nyújtással, változó kamatozású hitelekkel, stb. – megpróbálják a helyzetüket eltitkolni. A költségvetés és a vagyonszerzés közötti átjárhatóság révén a jövőben a pénzügyi kockázatok a vagyont érintő kockázatokhoz is vezethetnek. Ennek lehetséges megjelenési módjait a következő fejezetben tárgyaljuk.

⁵⁸ Az Állami Számvevőszék 2006-ban javasolta először, hogy a PPP projektek költségvetésre gyakorolt hatását bővebben mutassák be az állami szervek.

5. Az önkormányzati vagyon diszpreferált helyzetének kockázatai

Az előző fejezetben a hazai önkormányzatok pénzügyi kockázatainak kialakulását tekintettük át. Az 1990-es években az egyes településtípusok esetében 5 különböző pénzügyi kockázat jelenlétét igazoltuk, ezek valószínűsége – és természetesen jelentősége – természetesen eltérő. A pénzügyi kockázatok nem tárgyalhatók a vagyoni helyzet nélkül, amelynek okait az előző fejezetekben részletesen kifejtettük. Ebben a fejezetben áttekintjük az önkormányzati vagyon diszpreferáltságával kapcsolatos okokat és azonosítjuk a különböző vagyoni kockázatokat.

5.1. Az önkormányzati vagyon diszpreferáltságával kapcsolatos okok

Kutatásaim alapján a vagyon diszpreferáltságával kapcsolatos lehetséges okokat alapvetően 2 csoportra tartom bonthatóknak:

1. a vagyoni típusú kockázatok más kockázatoktól való elhatárolásának korlátai: ebben az esetben módszertani problémáról van szó. Az előző fejezet egyik záró következtetése az volt, hogy a pénzügyi és vagyoni kockázatokat gyakran nem könnyű külön választani. Mivel az önkormányzatok költségvetése és vagyona közötti határ nem éles, a vagyonfelélés ténye például – megfelelő szakmai felkészültségű önkormányzati apparátus esetén – a működési hiány megszüntetésének a következménye is lehet. A költségvetésen kívüli kockázatok esetében már egyértelműen nem jelenthető ki biztosan a megfelelő szakmai felkészültség az önkormányzat részéről, de lényegében itt is a kockázatok határainak elmosódása történik, hiszen a nem megfelelően üzemeltetett és karbantartott vagyontárgyak az önkormányzatnál bevételkiesést vagy kiadásnövekedést okozhatnak. Meg kell említeni, hogy a költségvetésen kívüli kockázatok 2. típusa („nem költségvetési rendszerben gazdálkodó szervezet kockázatai”, lásd. 4.1. fejezet) valójában akár vagyoni kockázatot is jelenthetnek. A pontos besorolás véleményem szerint elméleti alapon nem lehetséges, csupán adott esetben lehet az információk alapján eldönteni; a pénzügyi kockázatokhoz való sorolása a költségvetésre gyakorolt közvetlen hatás miatt indokolt.

2. központi vagy helyi jogszabályok: diszpreferált helyzet kialakulásához vezethetnek a feladat- és forrásdelegáló jogszabályok (amelyek az önkormányzati vezetők figyelmét túlságosan a működési tevékenységre irányítják), illetve a helyi önkormányzati döntések vagy éppen ezek hiánya. Ez utóbbit alapvetően determinálja, hogy a feladatellátás érdekében történő vagyonértékesítés kisebb társadalmi ellenállásba ütközik, mint a szolgáltatások, illetve az ellátottak körének szűkítése.

A vagyoni típusú kockázatok megjelenésének alapvető oka, hogy az államháztartás rendszerében túlzottan a folyamat dimenzióra irányul a figyelem. Az, hogy az állomány dimenzióban bekövetkező változások nem kapnak nagy figyelmet azért is ellentmondásos, mivel a vagyon értéke meghaladja a működési költségvetés értékét (Varga, 2006). Bár a címzett- és céltámogatási rendszer az elhasználódott vagyontárgyak pótlását hivatott elősegíteni, konkrét célokhoz kötöttsége a helyi beruházási szükségleteknek gyakran ellentmond.

5.2. A vagyoni kockázatok megjelenése

Az önkormányzati gazdálkodás fiskális determináltsága a vagyonstruktúra átalakításával, illetve akár felélésével is járhat. Bár a törvényalkotó – a törzsvagyon forgalomképtelenné nyilvánításával – igyekszik biztosítani a feladatellátáshoz szükséges vagyoni szintet, ennek állammegóvása, pótlása már nem biztosítható tisztán jogszabályi úton. Nem megállapítható továbbá, hogy milyen mértékben lehet csökkenteni, illetve növelni a vagyoni szintet úgy, hogy az ne okozzon egyéb (például pénzügyi) problémát. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy a kötelező feladatok ellátása nem kizárólag a forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes törzsvagyonhoz, hanem bizonyos szintű forgalomképes vagyonhoz is kapcsolódik, így kialakulhat olyan helyzet, amikor az önkormányzat nem rendelkezik a feladatellátáshoz szükséges mennyiségű és/vagy minőségű vagyonnal.

A feladatellátáshoz szükséges vagyon mennyiségéről, minőségéről néhány kivételtől eltekintve az önkormányzatok nem vezetnek nyilvántartást (Kassó és Pergerné-Szabó, 2004). Az elmúlt időszakban folytak ugyan kutatások a vagyon témakörében, ezek azonban csak néhány aspektusra tértek ki (lásd. Varga, 2006 és Pitti, 2005).

Az önkormányzatok vagyonosodásának kérdéseit vizsgálva a tudományos kutatók – kapacitásaik korlátozottsága miatt – csak néhány településre kiterjedő vizsgálatokat végeztek. Bár ezek aggasztó eredményeket hoztak, a kutatások vitathatatlan eredményének tekintendő a vagyoni típusú problémák strukturálása és a kapcsolódási pontok, veszélyek feltérképezése. Ennek jelentősége azért nagy, mert az önkormányzatok pénzügyi nehézségei a vagyoni helyzet tisztánlátását jelentősen megnehezítették az 1990-es években.

5.3. A törzsvagyon állagromlásának kockázata

Az 1990-es években a közszolgáltatások finanszírozásának kényszere elmosta a vagyonmérleg és a költségvetés közötti éles szakadékot azáltal, hogy a vagyontárgyak értékesítéséből befolyt bevételeket a folyó működéshez kezdték el használni, és ez esetenként a vagyon feléléséhez vezetett. Bár az ÁSZ csak az ezredfordulón készült jelentéseiben (pl. 0043-as jelentés) utalt rá, hogy egyes esetekben nagy valószínűséggel az önkormányzat felélte vagyona egy részét, a helyi önkormányzatokhoz befolyó igen jelentős összegű privatizációs bevételekből és a GFS hiány alakulásából erre már jóval korábban következtethettünk volna. A vagyonfelélés tényének számvetészéki vélelme ellenére a vagyoni helyzetről a mai napig nincs pontos képünk.

A vagyon állagromlásának kockázata a vagyonátadási folyamattal, a pénzügyi architektúrával és a felelőtlen helyi döntésekkel függ össze. A tanácsi vagyon önkormányzati tulajdonba adása magában hordozta a vagyongazdálkodás későbbi problémáit, mivel sem központi, sem helyi szinten nem készült összesítés a tanácsi vagyon (beleértve a tanácsi vállalatokat és a költségvetési üzemeket) összetételéről, értékéről. A törzsvagyon amortizáltságáról csak durva becslések állnak rendelkezésre. A törzsvagyon állagromlásának kockázatát mutatja közvetetten egy 2006-ban, a Marketing Centrum által 405 település, illetve fővárosi kerület polgármesterével készített kérdőíves felmérés megállapításai:

- A helyi beruházási döntések jellemzően nem az eszközök elhasználódottságának fokát, hanem az elérhető forrásokat veszik figyelembe.

- Az állami támogatások jelentős (20%-os) reálnövekedése esetén az önkormányzatok 61%-a elsősorban beruházásokra költene, nem pedig a szolgáltatások díjainak, illetve a helyi adók csökkentésére áldozna⁵⁹.
- A feladatokhoz szükséges forrás hiánya miatt a helyi vezetők elfogadhatónak tartják a vagyon működés érdekében történő feláldozását.

A közvetett jelek alapján nem kizárólag az önkormányzati vezetéssel szemben fogalmazhatunk meg komoly kritikákat. Meg kell említeni, hogy a közszolgáltatások árát az állam nem téríti meg az önkormányzatoknak, illetve az eszközök pótlásának, karbantartásának forrásszükségletét nem bocsájta az önkormányzatok rendelkezésére. A feladatellátáshoz szükséges források és eszközök biztosításának szabályozása a vonzáskörzeti feladatokat ellátó központok finanszírozásánál is gondot jelent. A szabad iskola- és munkahelyválasztáshoz való alkotmányos jog tulajdonképpen azt jelenti, hogy a körzetközpont köteles a körzetközponti feladatokat ellátni, illetve bizonyos szolgáltatásokat a körzeten kívülre is nyújtani. A jogszabályok azonban nem teszik egyértelművé, hogy a megrendelő társönkormányzatoknak vagy az államnak, mint a közszolgáltatások megrendelőjének kell a többletterheket magára vállalnia. A forráshiány miatti vagyoni kockázatok kezelését célozza meg a vagyonkezelői jog átadásának lehetősége. Ez azonban az államháztartási törvény 105/C §-a értelmében „nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben többlet központi támogatást”. A lépés így önmagában csak a kezelésbe adott forgalomképes és korlátozottan forgalomképes vagyonra, ezen belül a nem közfeladatot szolgáló hasznosításra vonatkozik. Az államháztartáson belüli megtérülés így továbbra sincs lehetővé, illetve kötelezővé téve. Ráadásul a vagyonkezelő cégek többnyire többségi önkormányzati tulajdonban vannak, hitelhez csak önkormányzati garanciával, kezességgel jutnak, ami a vagyoni kockázatok „off-budget” szektorba való száműzésének tényét mutatja. A vagyoni kockázatok jelenlétére közvetlenebb módon utal, hogy az említett kérdőíves felmérésben érintett települések 92%-a kötött egy vagy több közfeladat ellátására szerződést gazdasági társasággal, illetve, hogy az egy településre jutó szolgáltatási szerződések átlaga 4,2. Az esetek jelentős részében kommunális hulladékgyűjtésre, illetve -elhelyezésre, továbbá kéményseprés ellátására kötöttek szerződést az önkormányzatok. Ezen szolgáltatások esetében a vállalkozó alapvetően saját vagyontárgyaira támaszkodik, a vízhálózat

⁵⁹ Ez utóbbi bár egyes európai országokban megfigyelhető, az önkormányzat egészének hatékonyságromlását eredményezné.

üzemeltetésének gyakori, 65%-os kiszervezése azonban a kockázat intézményen kívülre kerülését jelenti.

A felelős vagyongazdálkodás követelményét megteremteni célzó legfontosabb jogszabályi források a következők:

- 147/1992 Korm. Rendelet alapján az önkormányzatok kötelesek felmérni a vagyongazdálkodást és folyamatosan nyomon követni annak változásait. Erre a legtöbb önkormányzat esetében csak sokkal később került sor.
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt módosító, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. Törvény alapján a könyvvizsgáló a vagyonban bekövetkezett változások esetén köteles a képviselőtestület összehívását kezdeményezni a polgármesternél, ennek sikertelensége esetén a területileg illetékes Közigazgatási Hivatal vezetőjét értesíteni.
- 249/2000 Korm. Rendelet alapján az önkormányzatok kötelesek a gazdasági társaságokban lévő tulajdonosi részesedéseiknél a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti értékvesztést elszámolni.
- 48/2001 Korm. Rendelet alapján az önkormányzatok 2003. január 1-ig kötelesek piaci értéken értékelni ingatlanjaikat.
- Alkotmánybíróság 11/2002 Határozata alapján a vízi közmű vagyon az önkormányzati törzsvagyon köréből nem vonható ki.
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 2003. évi I. törvény alapján az önkormányzatok a zárszámadáshoz kapcsolódóan kötelesek a vagyon állapotáról kimutatást készíteni.
- 383/2004 Korm. Rendelet alapján legalább 2 évente kötelező vagyonleltárt készíteni.
- a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CLIII. Törvény alapján a 20 millió Ft feletti vagyontárgyak értékesítése esetén kötelező a versenytárgyalás kiírása.

A szabályozási háttér az önkormányzati törvény megalkotásához képest ugyan későn, az államháztartás többi alrendszeréhez képest viszont idő előtt született meg. A felelős vagyongazdálkodás elérése érdekében a központi kormánynak ki kell kényszerítenie a helyi önkormányzatoktól:

- a tulajdonostól elvárható gondosságot,
- a nyilvántartási, leltározási hiányosságok pótlását,
- a vagyontárgyak feladatokhoz rendelését,
- a vagyongazdálkodási bevételek elkülönített kezelését.

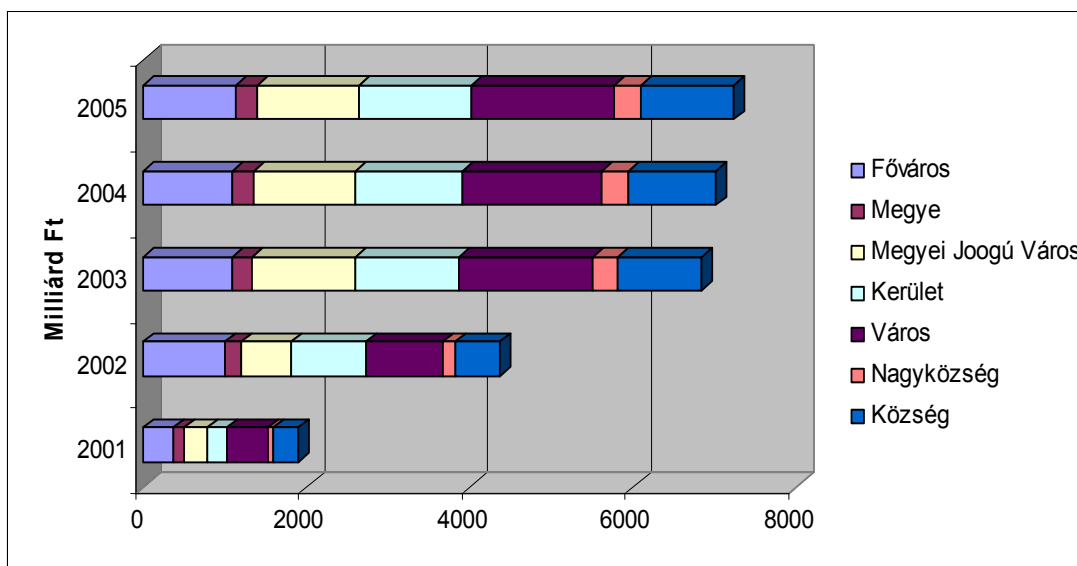
A teljeskörű információk igényének ki kell terjednie az önkormányzatok tulajdonába került vagyontárgyak mellett azon vállalatok eszközeire is, amelyekkel az önkormányzatok a feladatellátás módjának megváltozása vagy tulajdonrészesedés megvásárlása útján kapcsolatba kerültek. A felmérés rámutatott, hogy a pénzügyi problémák esetén alkalmazott szervezeti átvilágítás csak az esetek 64%-ában teljesült az önkormányzatra, annak intézményeire, illetve a jelentős mértékben önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokra. Sajnos a polgármestereknek csak 53%-a nyilatkozott úgy, hogy az átvilágítások végül tényleges szervezeti átalakítással, esetleg a szolgáltatás ellátási módjának megváltozásával jártak.

A felmérésből kiderül, hogy a polgármesterek a saját településükön az oktatás, egészségügyi és szociális ellátás színvonalát az esetek 87%-ában, a helyi kommunális szolgáltatások színvonalát pedig az esetek 88%-ában kedvezőbbnek látják a hasonló méretű településekhez viszonyítva. Ez természetesen valótlan helyzetképet eredményez, ami a vagyon állagával, közszolgáltatások ellátására való alkalmasságával kapcsolatos objektív tudás hiányára utal.

5.4. A nem megfelelő vagyoni szint kockázata

Az önkormányzati vagyonmérlegben 1991-2005 között történt arányeltolódások sok esetben a vagyoni kockázatok súlyosbodására utalnak. A változások egyrészt a szektor egésze, másrészt a különböző méretű településkategóriákon belül kedvezőtlenek voltak.

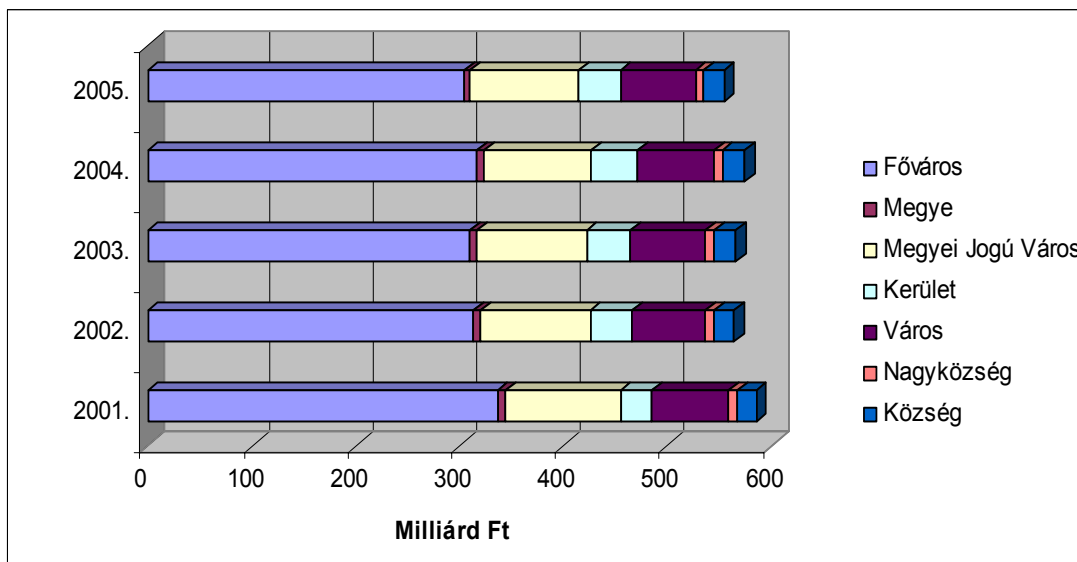
13. ábra: A tárgyi eszközök értékének megoszlása az egyes településtípusok között



Forrás: Györffi, 2006

A vagyonátadás első éveiben főleg ingatlanvagyonhoz jutottak az önkormányzatok, amelyet rövid időn belül értékesítettek. A befektetett pénzügyi eszközök, mint az egyik legfontosabb forgalomképes vagyon-kategória erős koncentrálttságot mutat: a teljes portfólió 75%-át mindössze 23 önkormányzat, míg 5%-át 2870 önkormányzat birtokolta 2005-ben:

14. ábra: A befektetett pénzügyi eszközök értékének megoszlása az egyes településtípusok között



Forrás: Györffi, 2006

Az üzemeltetésre, koncesszióba adott eszközök értéke 2001 és 2005 között háromszorosára, azaz 1.482,3 milliárd Ft-ra növekedett. A pénzügyi helyzet súlyosbodását sejteti a

hitelfedezettségi mutató és a likviditási mutató romlása, illetve az értékpapírok állományának 2001 és 2005 között bekövetkezett 28 milliárd Ft-os csökkenése, ami felveti annak veszélyét, hogy a vagyon sok esetben egyszeri hiányfinanszírozási eszközzé válik:

29. Táblázat: A hazai önkormányzatok hitelfedezettségi mutatója (%)

	2001	2005	Változás
Hitelfedezeti mutató = $\frac{\text{Követelések}}{\text{Rövid lejáratú kötelezettségek}} \times 100$	118,53	57,34	-61,19

Forrás: Györffi, 2006: 26.o.

A helyzetet tovább rontja, hogy a csekély mértékű forgalomképes önkormányzati vagyon valójában tartalék, eltűnése csak akkor válik a központi kormányzat, illetve az ellenőrző szervek számára nyilvánvalóvá, amikor azonnali közvetlen központi támogatásra van szükség a működőképesség fenntartása érdekében.

A 2006-os felmérésben a kutatók az európai uniós pályázati források igénybe vételét is vizsgálták. Bár ez már 2004 előtt valós alternatívát jelentett, az önkormányzatoknak csak szűk köre él vele a mai napig. A vizsgált önkormányzatok 24%-a még nem próbálkozott uniós pályázattal beruházási forrást szerezni, szintén 24%-uknak pedig csak sikertelen pályázatai voltak. Az adatok rávilágítottak, hogy a település mérete és a sikeres pályázatok száma között pozitív kapcsolat áll fenn. Kiemelendő a megyei jogú városok helyzete, akik a legeredményesebb pályázóknak tekinthetők:

30. Táblázat: Önkormányzatok részvétele az Európai Unió Strukturális Alapjai által finanszírozott operatív programokban a polgármesterek válaszainak %-ában

	Támogatásban részesült	Nem nyert támogatást	Nem pályázott	Nem tudja
Fővárosi kerület	53	23	18	6
Megyei jogú város	92	0	0	8
10 ezer fő feletti település	56	27	14	3
2-10 ezer fő közötti település	30	24	42	4
2 ezer fő alatti település	23	13	64	0

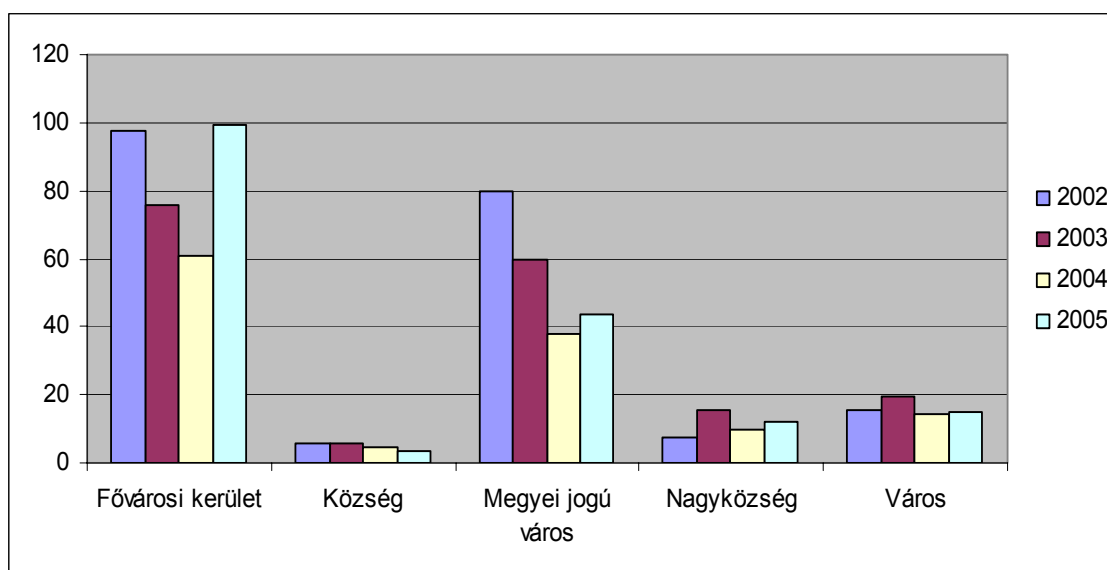
Forrás: Marketing Centrum, 2006: 11.o.

A gyakran alacsony pályázati aktivitás minden bizonnyal összefügg azzal, hogy a polgármesterek szerint a működő tőkebefektetés nem a legalkalmasabb eszköz a helyi gazdaság fejlesztésére (Marketing Centrum, 2006). Véleményük szerint ugyanis az anyagi és emberi erőforrásokat a 2 ezer fő alatti településeken a munkanélküliek foglalkoztatási lehetőségeinek fejlesztésére, a 2-10 ezer fő közötti településeken a meglévő vállalkozások megtartására kell összpontosítani. A működő tőke bevonása csak a 10 ezer fő feletti településeken, megyei jogú városokban és fővárosi kerületekben a legfontosabb feladat.

Az ÁSZ több jelentése kimondja, hogy a túlzott önkormányzati autonómia és a pénzügyi önállóság összeegyeztetése problémákhoz vezethet (pl. körjegyzőségek működtetése iránti közömbösség, ÖNHIKI támogatás). A válaszadók 64%-a szerint a költségvetési problémák megoldása céljából már értékesítettek vagyontárgyakat. A jogszabályi környezet eme hiányosságai nagyban hozzájárultak a helyi pénzügyi-vagyoni helyzet ésszerűsítésének akadályozásához, illetve a felesleges kapacitások fenntartásához.

A nem megfelelő vagyoni szintre utalnak közvetetten az önkormányzatok által végrehajtott vagyonértékesítési tranzakciók:

15. ábra: A hazai önkormányzatok vagyonértékesítési tranzakcióinak átlagos száma



Forrás: Marketing Centrum, 2006 alapján saját szerkesztés

A fentiek szerint 2002 és 2005 között leginkább a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok értékesítettek vagyontárgyakat. Az adatok mindazonáltal nem képesek visszatükrözni a valós helyzetet, hiszen nem tudni, hány vagyontárggyal rendelkeztek az önkormányzatok az időszakot megelőzően.

5.5. Az indokolatlan vagy erőn felüli beruházások kockázata

A közszolgáltatások „kizárólag önkormányzati (költségvetési) kereteken belül nemcsak a sokirányú szakmai felkészültség biztosításának nehézségei, hanem az igen jelentős eszköz- és forrásigényük miatt is, egyre inkább megoldhatatlanok” – áll az Állami Számvevőszék 0012-es jelentésében.

A túlzott mértékű eladósodás elkerülésének hiányára, ezáltal a település finanszírozási képességét meghaladó beruházások vállalásának valószínűségére utal, hogy a polgármesterek 73%-a – az 1996. évi XXV. törvény ellenére – úgy véli, az önkormányzat soha nem mehet csődbe. A vizsgált települések 74%-a költségvetési probléma esetén elhalasztotta folyamatban lévő felújításait. Önmagában a beruházások elhalasztása elfogadható lépés, amennyiben nem okoz a későbbiekben többletkiadást. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert az el nem készült beruházások nem hoznak hasznot, viszont jelentős (pl. kamat-, őrzési, stb.) kiadásokkal

járnak. Bizonyos mértékű felújításokat ráadásul – éppen a felelős vagyongazdálkodás követelménye miatt – költségvetési problémák esetén is indokolt lehet elvégezni.

5.6. Konklúzió

Az önkormányzatok vagyontárgyainak kezelésére a diszpreferáltság volt a jellemző az 1990-es években. Ezért azonban csak részben felelős, hogy a törvények a vagyon feletti rendelkezési jogokat korlátozták. A vagyon diszpreferált módon való kezelésének okai szerteágazóak:

- az önkormányzatok nem kaptak megfelelő ösztönzést, példamutatást a vagyon felelős kezelésére vonatkozóan, amire a tanácsai rendszer megszűnésével indokolt lett volna;
- a központi kormányzat ellenőrzései nem voltak képesek feltárni a vagyonkezelés hiányosságait;
- a bevételek alacsony szintje miatt szükségessé vált a forgalomképes vagyon pénztartalékká történő átkonvertálása és a működésbe történő bevonása. Az igénybe vett pénztartalékok értéke 1990 óta minden évben növekedett és elérte a 220 milliárd Ft-ot (lásd. 10. táblázat), ami arra utal, hogy a vagyon egyes településeken nem kis mértékben a költségvetési egyensúly megteremtésének eszköze egyes településeken;
- a vagyonátadás keretében átadott vagyontömeg az egyes településtípusok esetében jelentős koncentrációt mutat, ami nem valószínűsíti, hogy a vagyont az önkormányzatok minden esetben a közfeladatokhoz rendelten kezelték;
- a helyben képződő beruházási források elégtelensége miatt bevezetett beruházási-pályázati rendszer és a lakosság felé történő bizonyítási teher együttesen olyan beruházásokat is eredményezett – lásd. CCT támogatások keretében rendelkezésre álló, de le nem hívott összegek halmozódásának fokozódása, illetve önkormányzati csődesetek oknyomozásai (Jókay, 2003) –, amelyek befejezése, illetve hosszú távú finanszírozása kétséges.

Az eddigiekben mind a pénzügyi, mind a vagyoni kockázatok jelenlétét igyekeztünk kimutatni a magyar önkormányzati rendszerben. A kockázatok mértékével kapcsolatosan mindazonáltal nem tudtunk bizonyosságot szerezni. Ennek két oka van: egyrészt a szektor pénzügyi-vagyoni helyzetéről szolgáltatott adatokat makroszinten összegzik, nem

településtípus szinten, másrészt a kockázatok kezelése új módszertant – és információk gyűjtését – igényli. A Marketing Centrum által a vagyoni-pénzügyi helyzetre kiterjedő kérdőíves felmérés ugyan a kockázatokkal kapcsolatosan csak igen közvetett megállapításokat tesz lehetővé, kitágítja a rendszer működésével kapcsolatos problémák körét. A kockázatok értékelése során ugyanis nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogyan hozzák meg döntéseiket az önkormányzati döntéshozók.

A következő fejezetben ezért kísérletet teszünk a begyűjtendő információk körének, illetve a különféle kockázatok mérési módszereinek meghatározására.

6. Az önkormányzati kockázatok értékelési és mérési lehetőségei

Az előző fejezetben áttekintettük az önkormányzatok vagyonával kapcsolatosan rendelkezésre álló információkat és az ezekből adódó kockázatokat. Megállapítottuk, hogy a rendelkezésre álló információk a kockázatok mértékéről nem adnak átfogó képet. Jelen fejezetben ezért kísérletet teszünk a kockázatok méréséhez szükséges információk körének meghatározására, ezek lehetséges forrásaira, illetve az egyes kockázatokhoz kapcsolódóan mérési szempontok megjelölésére. Fontos hangsúlyozni, hogy a javasolandó információk köre bővebb, mint ami a kockázat méréséhez szükséges. A széles körű mérési lehetőség nagyfokú rugalmasságot biztosít a település-specifikus vonások figyelembe vétele érdekében.

A kockázat szót az emberek széleskörűen használják az élet megannyi területén. Valójában csak kevesen gondolják végig, hogy az általánosítás milyen mértékű pontatlansággal és információvesztéssel jár. A kockázat a hétköznapi életben valamilyen cselekvés következményét jelenti, tudományos művekben azonban rendszerint valamilyen állapotra vonatkozó megállapítást takar. A kifejezés széleskörű alkalmazása az egyedi vonások tisztázásának hiányán keresztül hajlamossá tesz bennünket a problémák leegyszerűsítésére, ami pontatlan vagy téves értelmezéshez vezet. A kockázatokkal kapcsolatos kérdések tisztázása mindenekelőtt megköveteli a bizonytalanság és a kockázat kifejezések elhatárolását. A bizonytalanság valamely jelenséggel, cselekvéssel kapcsolatos alapvető információhiányra, a kockázat a strukturáltságban, tervszerűségben a kimenetek lehetőségeiben való tájékozottságra utal (Vigvári, 2004). Bár a kockázat kifejezéshez gyakran pozitív jelentéstartalom társul, fontos hangsúlyozni erősen szubjektív voltát is, amely az észleléstől a számszerűsítésig tetten érhető. A kockázateszlelés és értékelés „érdekkötöttsége” szükségessé teszi a kockázatkezeléssel kapcsolatos feladatok pontos elhatárolását:

- Értékelési szemszög és cél meghatározása;
- Értékelt szervezet eredendő és kontroll kockázati kategóriáinak meghatározása;
- Kockázatértékelés szempontjainak meghatározása;
- Konkrét kockázatok meghatározása ok-okozati kapcsolattal;
- Mérési technikák, módszerek meghatározása, kidolgozása.

6.1. Az önkormányzati kockázatok értékelésének szemszögei.

A számvevőszéki megközelítés jelentősége és korlátai

Másképpen értékeli az önkormányzatot az adófizető kisvállalkozás, a tőkebefektető nagyvállalkozás, a finanszírozó hitelintézet, a minősítő ügynökség, a számvevőszék és nem utolsó sorban maga az önkormányzat is. A hitelezői szempontú megközelítés jelentősége a külső forrásbevonás szükségessége miatt bír egyre nagyobb jelentőséggel. A kormánynak elő kell segítenie a hitelképességgel kapcsolatos tények, információk feltárását, ami hozzájárul az önkormányzati hitelportfólió minőségének javulásához, újabb szabadon felhasználható forrásokhoz juttathatja az önkormányzatokat, és mérsékli az államháztartásra nehezedő fiskális nyomást. A kockázatok feltárása során a nagy tapasztalatokkal rendelkező külföldi rating ügynökségek számára Magyarország valójában nem jelent jelentős piacot, mivel a minősítésben érdekelt önkormányzatok száma néhány tíz településre korlátozódik. A nem piaci megoldások közül a számvevőszéki értékelés emelhető ki. Az elmúlt években az ÁSZ több vizsgálata irányult a kockázatok feltárására, azonosítására.

A kockázatok feltárása nagyban függ a számvevőszéki vizsgálatok típusától. Az ellenőrzés egyrészt irányulhat a jogszabályoknak való megfelelésre. Az ilyen vizsgálatok a szervezet környezeti követelményeknek való megfelelésre irányulnak. Az ún. átfogó ellenőrzés több, speciálisan az adott szervezetre jellemző szempont szerinti vizsgálatokat takar. E két megközelítés számos előnye ellenére nem képes valós képet adni a vizsgált szervezetekről.

Az elmúlt időszakban nagyobb figyelmet kaptak a ráfordítások és az elért eredmények összevetésére irányuló vizsgálatok. Az ún. teljesítmény ellenőrzés „a közpénzek felhasználásának széles körű, a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elemzésén alapuló szisztematikus, rendszerszemléletű értékelése, amely az üzleti (verseny) szektor teljesítményközpontú értékelési szemléletmódját adaptálja a közpénzek felhasználásának minősítésére” (Állami Számvevőszék, 2005: 15. o.).

A teljesítmény-értékelés annyiban több, mint a szabályossági ellenőrzés, hogy magában foglalja a szervezetek, működési folyamatok általános vizsgálatát, a menedzsment, a végrehajtás, a kontrollfunkciók gazdaságosságának (Economy), hatékonyságának (Efficiency) és/vagy eredményességének (Effectiveness) vizsgálatát, amelyet gyakran 3E-nek rövidítenek. A gazdaságosság a tevékenység ellátásához szükséges erőforrások, illetve valamilyen

értelemben vett ráfordítások költségeinek minimalizálását jelenti, egy adott minőség garantálása mellett. A ráfordítások egy része pontosan mérhető, más részük viszont csak becsülhető (pl. az intézmények egészének értékelése). A gazdaságosság mérlegelése során bizonyos részfolyamatokra tehát lehet mutatókat kreálni, mások esetében valamilyen szubjektív szempontrendszer kell kidolgozni. A hatékonyság a termékek, szolgáltatások előállításához felhasznált erőforrások viszonya arányának – vagyis output/input – vizsgálatát jelenti, szintén adott minőség mellett. Az eredményesség a kitűzött célok megvalósításának mértéke, más szóval egy tevékenység szándékolt és tényleges hatásának viszonya. Az ilyen típusú ellenőrzések jelentősége alapvetően 2 okra vezethető vissza:

1. Független szakvéleményt készít a törvényhozás számára a kitűzött cél gazdaságos és/vagy hatékony és/vagy eredményes végrehajtásáról.
2. A „legjobb gyakorlat” példáinak felkutatása és megismertetése révén a kormányzat és/vagy az ellenőrzött szervezet megismerheti a szabályozás hiányosságait, lehetővé téve azok korrekcióját.

A teljesítmény-értékelések sajátossága, hogy a szempontokat nem azok teljesülése, hanem a szabályozási környezet alkalmassága szempontjából értékelik. A teljesítmény-értékelés így alkalmas a szabályozási környezet gyenge pontjainak kimutatására. Sajnos a módszer alkalmazhatóságát nagyban korlátozza a pénzforrások szűkössége. Adott keretből gazdálkodva az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése a „pénzért értéket” elvet követi, a konkrét ellenőrzések tehát azokra a szervezetekre irányulnak, amelyek teljesítményértékelése a teljes államháztartás teljesítményét leginkább képes javítani. Az önkormányzati szektor valamennyi kockázatát tehát az Állami Számvevőszék nem képes feltárni. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy nemcsak az ellenőrzés gyakorisága, célorientáltsága, mélysége, hanem adott szervezet működésének megítélése is sajátos megközelítést igényel. Ezidáig nem végeztek hazánkban olyan felméréseket, amelyek az önkormányzati szektor egészét nézve figyelembe vette volna a területi elhelyezkedésből, méretből, stb. fakadó egyedi vonásokat. A következőkben ezért a kockázat fogalmából kiindulva tesztek kísérletet a szektor új szempontú értékelésére.

6.2. Az önkormányzatok eredendő és kontroll kockázatai⁶⁰

Azáltal, hogy az önkormányzatok az ellátandó helyi feladatok mértékét, tartalmát és az ehhez rendelkezésre álló forrásokat csak igen korlátozottan képesek befolyásolni, speciális szereplőknek tekinthetők. Az egyes szervezetekre jellemző kockázatokat azok eredete szerint két részre bonthatjuk. Egy részük a szabályozási környezetből eredeztethető adottság, másik részük viszont az operatív működés következménye. Az önkormányzatok esetében adottságként vagy „eredendő kockázat”-ként kezelhetjük például a csődeljárást követő megszűnés hiányát, a feladatellátással kapcsolatos jogszabályokat, a központi források allokálási rendszerét, az adott település népességszámát, az önkormányzati vagyon mobilitási fokát. A „kontroll kockázat”-ok az eredendő kockázatok mérséklésére létrehozott rendszerek működésének kockázatai (Kozma, 2006a), amelyek a veszélyek és veszteségek bekövetkezését közvetlenül befolyásolják. Példaként említhetjük a csődtörvény rendelkezéseinek be nem tartását, az önkormányzati vagyonyilvántartás adatainak valódiságát. A gazdálkodó szervezet kockázati szintjét ezek tükrében az eredendő és a kontroll kockázatok együttesen határozzák meg.

Az önkormányzatok eredendő kockázatainak bemutatásával a hazai szakirodalomban két szerző foglalkozott eddig. Kozma (2006a) a rendszerhez és az emberi tényezőhöz kapcsolódóan – matematikai síkon – vizsgálta a méret, bonyolultság, mobilizálhatóság, növekedés kérdéseit. Vizsgálatai szerint a változások iránya és relatív nagysága határozza meg a rendszer (ezáltal az önkormányzat) kockázatát. A rendszert illetően a legfontosabb megállapítása az, hogy a gazdálkodással kapcsolatos információk egyszerűsége, stabilitása nem feltétlenül jelent alacsonyabb kockázatot, illetve a változás, a stabilitás hiánya nem feltétlenül jár együtt a kockázat növekedésével. Elképzelhető, hogy a népesség száma és összetétele az adott közfeladatok optimális szintű ellátását nem teszi lehetővé. A mobilabb pénzeszközök ugyanígy a pénzügyi problémák rugalmasabb kezelését teszik lehetővé, növelik azonban a hibás befektetési döntések és a sikkasztás valószínűségét. Az emberi tényező elkülönített kezelését az teszi szükségessé, hogy az emberek „a rendszer cselekvő résztvevői” (Kozma, 2006a: 16.o.), így nélkülük a kockázatok nem értelmezhetők.

Valójában az emberi tényező nem csupán eredendő, hanem kontroll kockázatként is megjelenik: a forrásszabályozási rendszerrel, a pénzügyi helyzettel, a vagyongazdálkodással

⁶⁰ Az Állami Számvevőszék kockázati kategóriák kialakításához készített módszertanának fogalmai.

és az önkormányzati vezetéssel kapcsolatosan eredményezhet kockázatokat (Vigvári, 2002b). Az eredendő és kontroll kockázatok az ún. „elvárható kontroll” fogalom segítségével jelennek meg. A jogszabályok gyakran állapítanak meg olyan kötelezettségeket az önkormányzatokra nézve, amelyek a kockázatokat csökkentik és amelyek betartásához mind a helyi, mind a központi kormánynak hosszú távú érdeke fűződik (pl. könyvvizsgálat, vagyongazdálkodási rendelet, leltározás, stb.). A kötelezettségek teljesítését a jogalkotó a helyi vezetésre bízta, elismerve ezáltal, hogy a normatív szabályozás nem elégséges az önkormányzatok hosszú távú fennmaradásához. A szervezet kockázata így attól függ, mennyire képes a központi kormányzat azonosítani a helyi önkormányzással kapcsolatos kockázatokat, ezekkel kapcsolatosan kötelezettségeket megállapítani és mennyire képes ezeket a helyi önkormányzati szint megvalósítani.

A megvalósítással kapcsolatosan problémaként jelentkezik, hogy az önkormányzatok gyakran helyezik előtérbe a jelenbeli egyensúlyt a hosszú távú fennmaradással szemben. Fontos azonban látni, hogy az elvárások ellentmondásossága sok esetben nem teszi lehetővé a hosszú távú gondolkodást, illetve, hogy a folyamatok időbeliségei közötti ellentmondás mögött a kockázatok mérséklésére irányuló helyi törekvés áll. A hosszú távú fennmaradás az önkormányzat vezetésének tudatos közreműködésével valósulhat meg, ezért célszerű az „elvárható kontroll” jelentését kibővíteni. Mivel a működéssel kapcsolatos kockázatok – és ezáltal a teljes kockázati szint – a vezetés tudatos döntéseinek eredményeként áll elő, közelebb állunk a valósághoz, ha „elvárható magatartásról” beszélünk. Az „elvárt kontroll” *normatív* előírásaival szemben az „elvárható magatartás” a törvények, jogszabályok által felkínált *döntési alternatívák*, illetve „*mozgástér*” *kihasználását* jelenti – ezek révén az önkormányzat lényegesen többet tehet a kockázat mérsékléséért. A rendszer teljes kockázata – amely az eredendő kockázatok és az „elvárható magatartás” hatásának együttese – így pontosabban definiálható, és – megfelelő minőségű vezetés esetén – hatékonyabban kezelhető. Az „elvárható magatartás” tehát mindig dinamikus megközelítést igényel és a „*lehetőségekhez mérten elvárt magatartást*” jelenti, amely szükséges, de nem elégséges feltétele a hosszú távú fennmaradásnak, illetve a kockázatok mérséklésének.

6.3. A kockázatok értékelésének általános szempontjai

Hipotézis 6: Az önkormányzati kockázatok mérése szükségessé teszi a kockázatok verbális csoportosítását, amelyhez a rating cégek módszertana kiindulópontot jelenthet.

A kockázattertékelés szó – a kockázathoz hasonlóan – széleskörű jelentéstartalommal bír. Az értékelés során még nem nevesítjük az egyes kockázatokot, hanem a vizsgált szervezetet igyekszünk elhelyezni egy nagyobb rendszerben, illetve megkísérlünk átfogó képet alkotni róla. A lehetséges vizsgálati szempontok közül a tér- és időbeli dimenziók emelendők ki, amelyek lehetővé teszik az adott szervezetre jellemző tipikus és egyedi kockázatok megkülönböztetését. A kockázatok értékelésénél kiindulási alapot jelenthetnek a számvevőszéki ellenőrzési módszertanok mellett a nemzetközi minősítő ügynökségek standardjai⁶¹.

A tér, mint dimenzió ebben az esetben kettős jelentéssel bír. Egyrészt fontos adatokat tartalmaz az önkormányzat illetékességi területén belül – tehát földrajzi értelemben vett – a mikrogazdaság fejlettségi szintjére (pl. vállalkozások száma, tőkeereje, stb.), az infrastruktúra állapotára vonatkozóan (Standard and Poors', 2005). Másrészt a térbeliség révén kifejezésre jut az önkormányzat által ellátott feladatok nagysága (kötelező és önkéntes feladatok száma, mélysége, ellátottak száma, stb.), illetve ennek viszonya a mikrogazdasághoz. Ez tehát magának az önkormányzatnak, illetve a településnek a méretéhez kapcsolódó vizsgálatokat takar, amelyet csak hasonló méretű önkormányzatok esetében lehet elvégezni. A szélesebb körű vagy mélyebb feladatokat fejletlenebb mikrogazdasági környezetben ellátó önkormányzati rendszer – mint amilyen a magyar önkormányzati rendszer – mindenképpen kockázatosabbnak tekintendő azokhoz a rendszerekhez képest, amelyekben a helyi közfeladatok köre kisebb. Az ilyen értékelések azonban csak rendkívül szubjektív módon végezhetők el.

⁶¹ Az önkormányzati rating adatok az USA-ban egészen az 1929-1933-as gazdasági válságig nyúlnak vissza. A hosszú távú idősorok alapján készített előrejelzések megbízhatósága jelentősen javult az elmúlt évtizedekben. A kötvénykibocsátással és bukásokkal kapcsolatos 1980-1999 közötti adatokon elvégzett vizsgálatok azt mutatták ki egyrészt, hogy az önkormányzati kötvények stabilabbak, mint a vállalati kötvények (azaz arányában kevesebb bukás következik be), másrészt, hogy a jogszabályi környezet fejlődése a kockázatok bekövetkezését jelentősen csökkenti (Fitchratings, 1999: 2.o.). Úgy vélem, ez megfelelő alapot adhat a szektor feladataival és forrásaival kapcsolatos hazai jogszabályok tisztázására.

Az idődimenzió szerinti vizsgálat az „elvárható magatartás” követelményeinek való megfelelés mérésére szolgál. Az ilyen vizsgálatok nem a rövid távú, hanem a középtávú folyamatokat értékelik, amire a szektor évente változó jogszabályi környezete ad leginkább okot. Az „elvárható magatartás”-tól való eltérés – éppen a szektor speciális helyzete miatt – nem jelent automatikusan rosszabb minősítést. Középtávon mindazonáltal az adott méretű, helyzetű települések várható értékéhez viszonyított nagy eltérés nagy kockázatot, a kis eltérés pedig stabilitást, tehát alacsony kockázatot jelent. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a jövőre vonatkozó előrejelzések elvártak az önkormányzat vezetésétől, ezek realitását azonban ellenőrizni kellene a múltbeli adatok alapján. Alacsonyabb kockázatot ugyanis csak abban az esetben feltételezhetünk, ha a jövőbeli hasonló eltérések elkerülése érdekében a vezetés megfelelő lépéseket tett.

A vizsgált szervezetről történő pontos helyzetkép alkotása érdekében sok esetben szükség van a tér- és idő által alkotott kép további árnyalására, amelynek egyik lehetséges módja a dimenziók összekapcsolása, amely az egyedi vonások feltárását teszi lehetővé. Ennek az a felismerés az alapja, hogy az egyediség a település relatív földrajzi elhelyezkedésén túl a település fejlettségi fokának értékelését is magában foglalja. A nemzetközi minősítő ügynökségek jelentéseikben elkülönítik egymástól az ún. érett településeket, amelyek lakossága jelentősen nem gyarapszik, illetve az ún. fejlődő településeket, ahol a lakosság évente szignifikánsan növekszik. Ez utóbbiakban az önkormányzatoknak a közfeladatok iránti kereslet jövőbeli növekedésére – tehát a kapacitások bővítésére – is fel kell készülniük. A fejlődő települések esetében ezért az értékelés alapjául szolgáló várható értékektől, illetve az „elvárható magatartás” követelményeitől való eltérés nagyobb lesz, mint az érett településeken. A nagyobb eltérés ugyan magasabb kockázati szintet eredményez, de a fejlődő települések önkormányzatai fokozottabban hajlandók együttműködni a hitelezőkkel. Ez az együttműködés az érett településeken gyakran hiányzik (Fitchratings, 2004). A kockázatok értékelése során bizonyos esetekben az állományi, más esetekben viszont a folyó adatokat kell vizsgálni, mivel nemzetközi tapasztalatok szerint az egyes kockázatok (pl. eladósodás) kontrollálhatósága – a közfeladatok iránti igény fokozódása, a jogszabályi előírások változása miatt – néhány év alatt alapvetően módosulhat (Fitchratings, 2003). Az eltérésekkel a nagyságon kívül a tevékenységek normál, illetve rendkívüli jelleg szerint is vizsgálandók. Az értékelés során az adatok romló tendenciáját az egyszeri eseményeknél enyhén, a normál tevékenységeknél viszont fokozottan kell érvényre juttatni.

A rating cégek – akár magán-, akár közintézményről van szó – a gazdálkodás értékelése során nagy hangsúlyt fektetnek az egyedi vonások megismerésére. Mivel Magyarország esetében mind a pénzügyi, mind a vagyoni helyzet az egyes településtípusok esetében jelentős eltéréseket mutat, az egyes kockázatok jelentősége, valószínűsége is különbözik. Ugyanannak a kockázatnak a léte tehát eltérő információk gyűjtését teheti szükségessé. A rating cégek módszertanának iránymutatásai a konkrét mérési szempontok kidolgozása előfeltételeinek tekinthetők, ezért a 6.3. fejezet elején felállított hipotézisünket igaznak fogadhatjuk el.

6.4. Az önkormányzati kockázatok és kapcsolódásuk

Az önkormányzati kockázatok elhatárolása részben a témára irányuló kutatások alacsony száma, részben a más országok önkormányzati rendszerével történő összehasonlíthatatlanság miatt csak megfelelő óvatosság mellett végezhető el.

31. Táblázat: Az önkormányzatok kockázatainak csoportosítási lehetőségei

	Kozma (2006)	Vigvári (2004)
Államháztartás rendszerébe ágyazottság szerinti kockázatok	- Szabályozási környezet változásának kockázata	- Túlzott önkéntes feladatvállalás
Feladat- forrásallokáció kockázatai	- Ágazatok működéséhez szükséges tényezők összetételének kockázata (pl. túlzott személyi, dologi és/vagy beruházási igény) - Normatív finanszírozás kockázata	- Kötelező feladatok gyenge minősége
Vagyonnal kapcsolatos kockázat	- Vállalkozói vagyonnal való gazdálkodás kockázata - Települési tervezési rendszer kockázata	- Megalapozatlan beruházás kockázata - Vagyonsökkenés kockázata
Pénzügyi kockázatok	- Pályázati finanszírozási rendszer kockázata	- Eladósodás kockázata - Költségvetési egyensúly hiánya - Likviditási kockázat - Hitelképtelenség kockázata

Előző táblázat folytatása

	Kozma (2006)	Vigvári (2004)
Vezetési / intézményi kockázatok	<ul style="list-style-type: none"> - Intézmények szervezeti formájának kockázata - Intézmények közötti feladatmegosztás kockázata 	<ul style="list-style-type: none"> - Gazdaságfejlesztés igényének elszakadása a helyi igényektől - Gazdaságfejlesztés igényének elszakadása a helyi igényektől

Forrás: Kozma, 2006 és Vigvári, 2004

Kozma tanulmányában az ágazati jelleg és az intézményi vonások, Vigvári munkájában pedig a hitelintézetek átfogó minősítésére alkalmazott, ún. CAMEL⁶² módszer egyes elemei jelennek meg. A hitelintézetek által alkalmazott módszer önkormányzatokra történő sikeres adaptálását Vigvári (2002b) elképzelhetőnek tartja megfelelő mennyiségű és minőségű indikátorok, kockázati súlyok és kritikus kockázati értékek esetén. Ennek a megközelítésnek az is előnye, hogy a vállalati kockázatértékeléshez hasonlóan könnyen érthető módon kísérli meg a kockázatok értékelését. Vigvári munkájára alapozva a hazai önkormányzatok 17 kockázatát különíthetjük el:

I. Az államháztartás alrendszerébe ágyazottság kockázatai:

1. A makrogazdasági környezet romlásának kockázata
2. A feladat- és forrásigények eltérésének kockázata

II. Feladatdecentralizációból eredő kockázatok:

1. A kötelező feladatok alulfinanszírozásának kockázata
2. A feladatellátás gyenge minőségének kockázata
3. A túlzott önkéntes feladatvállalás kockázata

⁶² Mozaikszó: tőke, tőkemegfelelés (C), eszközök minősége (A), menedzsment (M), jövedelmezőség (E) likviditás (L)

III. Pénzügyi kockázatok:

1. A költségvetési egyensúly hiányának kockázata
2. A likviditás hiányának kockázata
3. A hitelképtelenség kockázata
4. A túlzott eladósodás kockázata
5. A költségvetésen kívüli („off-budget”) önkormányzati kockázatok
6. PPP beruházások

IV. Vagyoni kockázatok:

1. A törzsvagyron állagromlásának kockázata
2. A nem megfelelő vagyoni szint kockázata
3. Az indokolatlan vagy erőn felüli beruházások kockázata

V. Szakmai/Vezetési kockázatok:

1. A szakmai hozzáértés hiányának kockázata
2. A közfeladatokat ellátó egységek közötti konfliktusok kezelésének kockázata
3. A politikai kapcsolat hiányának kockázata

Az államháztartás rendszerébe ágyazottság kockázatai abból fakadnak, hogy romló gazdasági teljesítmény esetén csökkennek a közfeladatok finanszírozásául szolgáló helyi adóbevételek és központi támogatások, miközben a foglalkoztatáspolitikai, beruházás-ösztönzési politika fokozottabb helyi kiadásokat tenne szükségessé. A források szűkössége miatt az újrávalasztásban való érdekeltség és az intézmények között a forrásokért vívott konfliktusok csökkentése érdekében a helyi vezetés igyekszik a központi kormányzatnál lobbizni. Ha nem kerül sor pótlólagos források bevonására, romlik a közszolgáltatások minősége vagy a feladatok között nem kívánt önkormányzati preferencia alakul ki. A romló makrokörnyezet a minősítés romlása miatt kihat a rövid- és hosszú távú pénzügyi egyensúlyra. A kevés forrás miatt bekövetkezhet a vagyonfelélés.

A feladatdecentralizációból következő kockázatok abból gyökereznek, hogy a helyi szintre delegált feladatokhoz szükséges forrásokat az állam nem bocsátja rendelkezésre. A

forráshiányos helyzet miatt általában gyengébb a közszolgáltatások minősége. Bár az 1990-es években gyakori volt a feladatellátás költségvetésen kívüli szektorra bízása, a minőséggel kapcsolatos várakozásokat ez maradéktalanul nem támasztotta alá.

A pénzügyi helyzettel kapcsolatos kockázatok az önkormányzati kockázatértékelés középpontjában állnak, mivel szinte valamennyi kockázatnak oka vagy okozata lehet valamilyen pénzügyi kockázat. A pénzügyi kockázatok rövid- (likviditási kockázat, hitelképtelenség kockázata, költségvetési hiány kockázata), és hosszú távúak lehetnek (túlzott mértékű eladósodás kockázata, költségvetésen kívüli kötelezettségek kockázata).

A költségvetési egyensúly elemzése különösen nagy fontossággal bír, mivel számos, a működést veszélyeztető következménnyel járhat. Az egyensúly elérése még rövidtávon sem jelenti feltétlenül az egyensúly megtartásának képességét, hiszen az önkormányzatok egyharmada csak évközi forráskiegészítő támogatásokkal képes ezt elérni. Mivel a forráskiegészítő támogatások számítása becsléssel történik, a tényleges támogatás nem feltétlenül tükrözi vissza a valós igényeket, ami gyengébb minőségű közszolgáltatásokhoz vezethet, növeli az intézmények közötti konfliktus, illetve az eladósodás, vagyon állagromlás kockázatát, ami később szintén visszahat a közfeladatok minőségére.

Fontos, hogy az önkormányzat vezetése mindig megteremtse a szükséges likviditást. A pénzügyi helyzet éven belül is megváltozhat, hiszen a költségvetési tervezés mai gyakorlata nem teszi lehetővé a hosszú távú előrejelzéseket, ami a korábbi kötelezettségvállalások hatásait megtévesztheti. Az önkormányzat vezetésének felelőssége gondoskodnia a likviditásról. Az önkéntes feladatvállalás nagyban befolyásolhatja a pénzügyi helyzetet. A nemzetközi szakirodalomban egyre több figyelem irányul a költségvetésen kívüli kockázatokra. Magyarországon eddig csak esettanulmányokból lehet a kockázat megjelenésére, fontosságára következtetni.

A vagyoni típusú kockázatok megjelenésének alapvető oka, hogy az államháztartás rendszerében túlzottan a folyamat dimenzióra irányul a figyelem. Az, hogy az állomány dimenzióban bekövetkező változások nem kapnak nagy figyelmet azért is ellentmondásos, mivel a vagyon értéke meghaladja a működési költségvetés értékét (Varga, 2006). A címzett- és céltámogatási rendszer az elhasználódott vagyontárgyak pótlását hivatott elősegíteni, konkrét célokhoz kötöttsége a helyi beruházási szükségleteknek gyakran ellentmond. Az

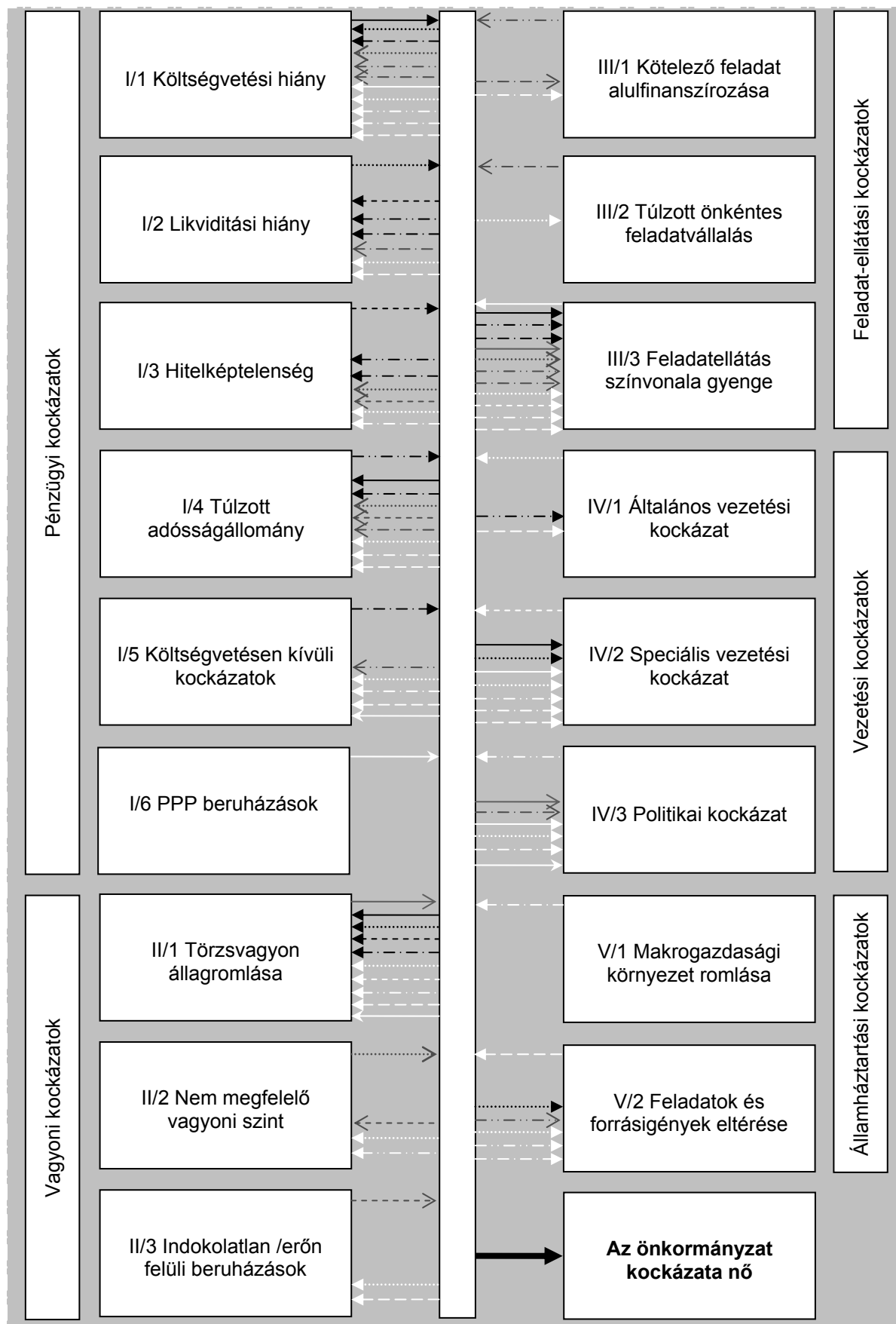
önkormányzati gazdálkodás fiskális determináltsága a vagyonstruktúra átalakításával, illetve akár felélésével is járhat. Bár a törvényalkotó – a törzsvagyon forgalomképtelenné nyilvánításával – igyekszik biztosítani a feladatellátáshoz szükséges vagyoni szintet, ennek állammegóvása, pótlása már nem biztosítható tisztán jogszabályi úton. Nem megállapítható továbbá, milyen mértékben lehet csökkenteni, illetve növelni a vagyoni szintet úgy, hogy az ne okozzon egyéb (például pénzügyi) problémát. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy a kötelező feladatok ellátása nem kizárólag a forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes törzsvagyonhoz, hanem bizonyos szintű forgalomképes vagyonhoz is kapcsolódik, így kialakulhat olyan helyzet, amikor az önkormányzat nem rendelkezik a feladatellátáshoz szükséges mennyiségű és/vagy minőségű vagyonnal.

Az önkormányzat vezetésének felelőssége szintén nagy jelentőségű a kockázátértékelés során. A szakmai hozzáértés hiánya miatt elképzelhető, hogy az önkormányzat nem azokra a feladatokra koncentrál, amelyek megoldása a jogszabályok alapján a legfontosabb. Az is előfordulhat, hogy olyan pénzügyi döntések születnek, amelyek a hosszú távú egyensúllyal ellentétesek.

Az egyes kockázatok közötti lehetséges ok-okozati kapcsolatokat mutatja az alábbi ábra (az azonos típusú kockázatok egy tömbben találhatók)⁶³:

⁶³ Megjegyzés: az ábrán az ok-okozati kapcsolatokat különböző színű és vastagságú nyilak jelzik. Az átláthatóság kedvéért az ábra közepén a nyilakat fehér téglalap helyettesíti. A nyilak ennek megfelelően előbb kiindulnak egy kockázattól, majd a fehér téglalap valamelyik távoli pontján ismét megjelennek. Az adott kockázatból – szintén az ábra jobb áttekinthetősége érdekében – csak egy nyíl indul ki, amelynek azután számos folytatása lehetséges. Az adott kockázatra jellemző színű és vastagságú kiindulási nyíl mindig a szövegdoboz felső sarkában található.

16. ábra: Az önkormányzatok kockázatai közötti ok-okozati kapcsolatok



Forrás: saját szerkesztés

6.5. A kockázatok mérésének módszerei

A kockázatok mérési módszerének megválasztása annak eldöntését jelenti, hogy az egyes kockázatok leíró mutatók, elemek eredményeit hogyan összegezzük. Számos megközelítés létezik, ezek közül kettőt emelek ki.

6.5.1. Kockázatok mérése súlyozással

A súlyozással való mérés elvégzésére az egyik lehetséges út a kockázatok közötti kapcsolatot bemutató ok-okozati ábra elkészítése. Ahhoz, hogy az egyes településtípusokra jellemző adatokat kapjunk, a kockázati térképet a speciális vonások figyelembevételével kell elkészíteni, amelynek egy lehetséges módja az egyes kockázatok valószínűsége és jelentősége szerinti kétdimenziós tábla felállítása. A kockázati táblán elfoglalt hely alapján 1-től 3-ig terjedő pontokat adhatunk aszerint, hogy véleményünk szerint alacsony, közepes vagy nagy a kockázat valószínűsége, illetve jelentősége. A kockázatra kapott valószínűségi és jelentőségi adatokat összeszorozva az egyes kockázatok egymáshoz viszonyított relatív súlyát kapjuk. Ezt követően adott kockázatra jellemző mutatók kiszámítása révén megkapjuk a kockázati értéket.

6.5.2. Kockázatok mérése súlyozás nélkül

Egy másik megközelítés szerint a kockázatokra jellemző elemeket határozzuk meg előbb, amelyek lehetnek objektívek, illetve szubjektívek. Ezt követően minden elemre – egy 3 vagy 5 fokozatú skálán⁶⁴ – megállapítjuk, hogy elfogadható-e vagy sem. A valamennyi elem pontozásával kapott összegnek a maximumhoz való aránya alapján ezt követően kockázatoság szempontjából százalékos osztályokat képezünk. Az egyes osztályok kialakításakor ügyelni kell arra, hogy a középső osztály az elfogadható kockázatot jelentse. Ebben az esetben tehát a kockázatok relatív aránya nincs szigorúan meghatározva – ezt az értékelő által kiválasztott elemek száma és típusa dönti el.

⁶⁴ Az elfogadhatóság itt minden esetben nagyobb értéket takar.

6.6. A hazai önkormányzatok kockázatainak mérése

Az egyes kockázatok mérésére alkalmas mutatókról a mérési módszer kiválasztását követően kell dönteni. Ahol lehetséges, érdemes a kockázat jelenlegi helyzetére (státusz mutatók) és dinamikájára utaló mutatókat készíteni (trend mutatók). Ezután meg kell határozni a megengedett eltérések mértékét, ennek megállapításának módját és az „elvárható magatartást”.

32. Táblázat: A makrogazdasági környezet romlásának kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Infláció, irányadó kamatláb romlása, folyó fizetési mérleg hiánya (GDP-hez viszonyítva)	<ul style="list-style-type: none"> - Előrejelzés/tény, - Tendencia időbeli elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> - Hosszú távú pénzügyi terv készítése és folyamatos értékelése - Terv-tényadatok elemzése a makro-környezetre - Jelentős deviza kötelezettségek kockázatának mérséklése
Önkormányzati költségvetés GFS egyenlege	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencia elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> - További devizában történő, jelentős kötelezettségvállalásról történő lemondás, amennyiben ez nem jár együtt egyéb önkormányzati érdekek súlyos sérülésével (például nem elhalasztható beruházások) - Önkormányzati követelések behajtásának meggyorsítása - Árfolyamváltozás miatt negatívan érintett kötelezettségekkel szembeni védekezés (például swap-, hedge-ügyletek kötése, stb.).
Munkanélküliségi ráta, jövedelem/fő	<ul style="list-style-type: none"> - tendencia időbeli elemzése - országos adatokhoz képesti eltérés elemzése - körzetbeli települések adataihoz képesti eltérés vizsgálata 	<ul style="list-style-type: none"> - Támogatásra jogosultak pontosabb elhatárolása, szükségleteik jobb megismerése

Előző táblázat folytatása:

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Foglalkoztatottak száma, ágazati megoszlása	<ul style="list-style-type: none"> - tendencia időbeli elemzése - országos adatokhoz képesti eltérés elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> - Megállapítani, hogy mely ágazatok, foglalkoztatók esetében jelent kockázatot a „túlreprezentáltság”, hosszú távú megállapodások kötése
Önkormányzati szuverenitást gátló kormányzati politika (privatizáció, dereguláció, környezetvédelem, stb.)	<ul style="list-style-type: none"> - Átmeneti időszak, kompenzáció mértéke, módja 	<ul style="list-style-type: none"> - Felkészülési ütemterv kidolgozása

Forrás: saját vélemény

A kockázatelemzéshez kapcsolódó országos, illetve település-specifikus – központi szinten előállítható – információkat megfontolandó lenne megfelelő segédlettel széles körben publikálni.

33. Táblázat: A feladat- és forrásigény eltérésének kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Éven belüli fokozottabb értékpapír-vásárlás	<ul style="list-style-type: none"> - GFS-egyenleghez viszonyított időbeli változás elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> - Elérhető bevételek növelése - Pénzügyi kapacitás számítása és figyelembevétele a felhalmozási tevékenység során - Fizetési kötelezettségek esedékesség és összeg szerinti pontos nyilvántartása - Politikai kapcsolatok kialakítása - Spekulatív pénzügyi tevékenységek korlátozása.

Előző táblázat folytatása:

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Népesség drasztikus változása	<ul style="list-style-type: none"> – közszolgáltatások iránti igény változásának időbeli elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Eladósodás mértékének, módjának, céljának vizsgálata, tekintettel a település fejlettségi szintjére – Helyi adó-, díjpolitika helyi jövedelmi és közszolgáltatások iránti kereslethez való igazítása – Bevételek stabilitásának elemzése – Demográfiai előrejelző elemzések készítése – Kereskedelmi ingatlanok kihasználtságának vizsgálata – A közszolgáltatások előállítási költségének a díjbevételekből történő fedezésének biztosítása.

Forrás: saját vélemény

Ezen kockázat esetében a kockázatok mértékéről való tájékozódás során támaszkodni lehet az önkormányzati rendeletekre, illetve a beruházási és ingatlangazdálkodási előkészítő anyagokra.

34. Táblázat: A kötelező feladatok alulfinanszírozottságának kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Működési kiadások arányának változása	<ul style="list-style-type: none"> – Hasonló méretű települések átlagához viszonyított eltérés mérése – tendencia időbeli elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Veszteséges vállalkozási tevékenység megszüntetése

Előző táblázat folytatása:

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Kötelező feladatokhoz kapott központi transzferek és átengedett bevételek változása	<ul style="list-style-type: none"> – tendencia időbeli elemzése – Hasonló méretű települések átlagához viszonyított eltérés mérése 	<ul style="list-style-type: none"> – Helyi bevételek jogszabályi és a helyi gazdaság fejlődésére tekintettel történő megállapítása és beszedése
Intézményi bevételek/fő jelentős eltérése	<ul style="list-style-type: none"> – Hasonló méretű települések átlagához viszonyított eltérés mérése 	<ul style="list-style-type: none"> – Feladatellátás minőségének biztosítása

Forrás: saját vélemény

Az adatokat az önkormányzati intézmények éves költségvetéséből lehet előállítani, amelyeket a központilag előállított településtípusos adatokkal kell összevetni.

35. Táblázat: A feladatellátás gyenge minőségének kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Felügyeleti ellenőrzés által kimutatott szakmai hiányosságok	<ul style="list-style-type: none"> – Kimutatott / tényleges hiányosságok összevetése 	<ul style="list-style-type: none"> – Hiányosságok pótlása és az ajánlások következetes alkalmazása – Minőségbiztosítási rendszer kidolgozása a közfeladatokra – Közfeladatok minőségét javító, a költségvetést túlzottan⁶⁵ meg nem terhelő beruházások elvégzése – Vagyon állagmegóvását célzó szabályozás

⁶⁵ A finanszírozási képességet meghaladó mértékű teher. Lásd. pénzügyi kockázatok részben.

Előző táblázat folytatása:

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Konfliktus a közzolgáltatást végző intézményekkel, vállalatokkal	– Gyakoriság	<ul style="list-style-type: none"> – Közfeladatot ellátó intézmény, vállalat részére megfelelő mennyiségű és minőségű vagyontárgyak biztosítása – Az előállítási költségek teljes megtérülésének a biztosítása – Önkormányzati tulajdon / ellenőrzési jogkör esetén szakmailag hozzáértő vezető kinevezése – Feladatellátási, megbízási szerződések szakmai szempontok alapján történő folyamatosan felülvizsgálata
Feladatellátással kapcsolatos jogszabályok szigorodása	– Többletkiadás /forrásátadás, átmeneti időszak hossza	– Ütemezési terv készítése a változások adoptálására

Forrás: saját vélemény

Ennek a kockázatnak a kimutatása kemény politikai ellenállásba ütközik. A minőség romlásával kapcsolatos vizsgálatokat, elemzéseket az is nagyban hátráltatja, hogy a minőség nem minden esetben egzakt elvárás (pl. a betegellátás esetében a vizsgálat későbbi időpontra történő halasztása miatti következmények nem számszerűsíthetők), ezért nagyobb szerepet kell tulajdonítani az „elvárható magatartás” megjelenési formáinak tartalmi elemzésére.

36. Táblázat: A túlzott önkéntes feladatvállalás kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Önkéntes feladatok arányának növekedése a pénzügyi helyzet romlásával párhuzamosan	<ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes / kötelező feladatok arányának időbeli alakulásának elemzése – Önkéntes feladatok növekedése / pénzügyi helyzet időbeli tendencia elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – A pénzügyi helyzet romlása esetén az önkéntes feladatok csökkentése
Önkéntes feladatok arányának növekedése a vagyoni helyzet romlásával párhuzamosan	<ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes feladatok / forgalomképes vagyontárgyak piaci értéke időbeli tendencia elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Forgalomképes vagyontárgyak alacsony szintje esetén feladat megszüntetése és a vagyon pótlása
Önkéntes feladatok arányának növekedése a közfeladatok minőségének romlásával párhuzamosan	<ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes / kötelező feladatok eredményének időbeli alakulásának elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes feladatok költséghatékonyságának mérése, alacsony szintű hasznosság esetén a feladat megszüntetése – Hatósági ellenőrzés során feltárt hiányosságok esetén a feladat szűkítése

Forrás: saját vélemény

Az önkéntes feladat pontatlan törvényi megfogalmazása miatt a kockázat mértékének elemzése ebben az esetben sem egyszerű. Az elemzés az előző kockázatra vonatkozó megállapítások figyelembevételével történhet. Amennyiben ugyanis a közszolgáltatások minőségének szinten tartása érdekében az önkormányzat nem tesz megfelelő lépéseket, az önkéntes feladatvállalás kockázatát indokolt nagynak tekinti.

37. Táblázat: A költségvetési egyensúly hiányának kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
ÖNHIKI igénybevétele	<ul style="list-style-type: none"> – Forráskiegészítő támogatás összege / költségvetés időbeli alakulása – Igénylés gyakorisága 	<ul style="list-style-type: none"> – ÖNHIKI folyósítási követelményeinek eleget tenni – Bevételek és kiadások terv szerinti alakulásának nyomon követése
Költségvetési hiány mértékének növekedése	<ul style="list-style-type: none"> – Eltérés időbeli alakulása 	<ul style="list-style-type: none"> – Középtávú pénzügyi terv készítése

Forrás: saját vélemény

A forráskiegészítő támogatások igénybevételenek lehetősége és a vagyontárgyak pénzeszközzé történő átkonvertálása miatt a valódi költségvetési hiány megállapítására kell törekedni. Kiindulási pont ezért a zárszámadási rendeletek és az ÖNHIKI igénylés előkészítő dokumentumai lehetnek.

38. Táblázat: A likviditás hiányának kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Likviditási hitelkondíciók változása	<ul style="list-style-type: none"> – Aktuális kondíciók/piaci kondíciók időbeli alakulás elemzése – Bevételek és kiadások terv/tény alakulásának időbeli elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Pénz-, és tőkepiaci folyamatok elemzése
Likviditási igény növekedése	<ul style="list-style-type: none"> – Likviditási igény növekedése / kiadások növekedése időbeli alakulás elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Likviditási terv készítése – Középtávú likviditási hitelszerződés kötése
Önkormányzati tulajdonú közszolgáltatató fizetési kötelezettségének átvállalása	<ul style="list-style-type: none"> – Gyakoriság, átvállalt fizetés jelentőségének vizsgálata 	<ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes feladatok megszüntetése – Önkormányzati tulajdonú közszolgáltatók pénzügyi helyzetének ellenőrzése
Hiteltörlesztés átütemezése	<ul style="list-style-type: none"> – Gyakoriság 	<ul style="list-style-type: none"> – Középtávú pénzügyi tervezés és likviditási terv összekapcsolása

Forrás: saját vélemény

A likviditási helyzet elemzése különösen fontos, mert az önkormányzati törvény hitelfelvételi limitje miatt a bankok a deficitfinanszírozó hitelek egy részét a korlátozás alá nem eső likviditási hitelként mutatják ki (Vigvári, 2006d). A jelentős likviditási hitelnövekedés tehát akár a kockázat tudatos elrejtését – jelen esetben hitelképtelenségi kockázatot – rejthet.

39. Táblázat: A hitelképtelenség kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Számlavezető pénz- intézet nem ad rövid lejáratú hitelt	– Gyakoriság	– Pénzügyi kapacitással összhangban lévő hitelfelvételi politika
Felvett hitelek és kölsönök törlesztését nem képes teljesíteni az önkormányzat	– Gyakoriság	– Eladósodás korlátozása – Önkormányzati követelések realizálódásának gyorsítása – Elhalasztható beruházások átütemezése

Forrás: saját vélemény

A hitelképtelenség kockázata a gyakorlatban nem feltétlenül jelenik meg nyilvánvaló módon, ugyanis csak igen kivételes esetekben fordulhat elő, hogy egy önkormányzat hitelezésétől egy pénzintézet elzárkózik. A hitelező által észlelt kockázatok a kondíciók módosításával mérsékelhetők, ez azonban már a hitelképesség romlását jelenti.

40. Táblázat: A túlzott eladósodás kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Adósságállomány növekedése	<ul style="list-style-type: none"> – Adósság/fő időbeli alakulás elemzése – Adósság/fő hasonló méretű települések átlagához viszonyított eltérés elemzése – Adósság/fő település fejlettségi stádiumához viszonyított elemzése – Adósságállomány / folyó költségvetés többlete időbeli alakulás elemzése – Adósságállomány / folyó költségvetés többlete hasonló méretű települések átlagához viszonyított eltérés elemzése – Adósságszolgálat és adóalap növekedésének időbeli alakulása – Tőketartozás és vagyontárgyak piaci értékének vizsgálata – Saját folyó bevételek és rövid lejáratú kötelezettségek különbségének számítása 	<ul style="list-style-type: none"> – Pénzügyi kapacitással összhangban lévő hitelfelvételi politika – Településméretre nem jellemző eltérések okainak vizsgálata – Adósság futamideje ne legyen hosszabb, mint az eszköz várható hasznos élettartama – Ha az infrastruktúra nem alulfinanszírozott, az adósságállomány csökkentése – Tőketartozás vagyoni piaci értékéhez viszonyított korlátjának megállapítása
Vagyontárgyakra bejegyzett jelzálog értékének növekedése	<ul style="list-style-type: none"> – Időbeli alakulás elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – vagyontárgyak értékéhez viszonyított korlátok megállapítása

Előző táblázat folytatása:

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
A pénzügyi kapacitás nem fedezi az adósságszolgálatot	– Éven belüli cash flow elemzése	– Cash flow terv készítése
Meglévő hosszú lejáratú hitelek kondíciójának változása	– Pénzügyi hatás és pénzügyi kapacitás elemzése	– Költségvetés módosítása, átütemezhető beruházások elhalasztása

Forrás: saját vélemény

A rating cégek módszertanára támaszkodva célszerű külön megvizsgálni az eladósodás célját és összetételét, a régió gazdaságának fejlődésére való kihatását. Bár a vagyoni kockázatokhoz kapcsolódik, célszerű már itt feltérképezni, milyen forgalomképes vagyontartalékai vannak az önkormányzatnak. Pozitívum, ha ennek értékesítése a kötelező feladatok ellátását nem veszélyezteti.

41. Táblázat: A költségvetésen kívüli („off-budget”) önkormányzati kötelezettségek kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Külső cégek jelentős értékben látnak el közfeladatokat	<ul style="list-style-type: none"> – Nyújtott garanciák összegének időbeli alakulása – Érvényesített garanciák összegének időbeli alakulása, gyakorisága 	<ul style="list-style-type: none"> – Költségvetésen belüli és kívüli tevékenység aránya alapján a tulajdonosi, ellenőrzési joggal nem kontrollálható vállalatok pénzügyi helyzetének értékelése – Valamennyi nyújtott garancia, kezesség nyilvántartása – Átadott vagyontárgyak állagának rendszeres ellenőrzése – Alternatív megoldás kidolgozása az érintett közfeladat ellátására

Forrás: saját vélemény

A költségvetésen kívüli szektor kockázatáról rendkívül keveset tudunk, amiben a módszertani hiányosságoknak is szerepe van, ezért a vizsgálatok során az elvárható magatartás teljesülésére célszerű koncentrálni. Amennyiben azonban az önkormányzat adósságállománya

csökkenő tendenciát mutat, vizsgálandó az önkormányzati tulajdonú cégek adósságállománya gyarapodásának az oka.

42. Táblázat: A PPP beruházások kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Helyi PPP beruházások száma nő	<ul style="list-style-type: none"> – PPP beruházások és a saját beruházások számának alakulása 	<ul style="list-style-type: none"> – Önkormányzatot érintő kockázatok elemzése – Projekt minőségének egyértelmű rögzítése – PPP-vel kapcsolatos helyi stratégia revíziója
PPP partnereknek nyújtott kezesség- és garancia lehívása	<ul style="list-style-type: none"> – Tendencia időbeli alakulásának elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Kockázatok újraelosztása a felek között – Projektben érintett partner pénzügyi helyzetének elemzése
PPP projekt eredménye veszélybe kerül	<ul style="list-style-type: none"> – Kivitelező csúszásban van 	<ul style="list-style-type: none"> – Kivitelezés nyomon követése – Kockázatok esetleges újraelosztása a felek között
PPP projekt eredményének minősége romlik	<ul style="list-style-type: none"> – A projekt eredményének fenntartási költségei indokolatlan mértékben növekednek 	<ul style="list-style-type: none"> – PPP-vel kapcsolatos helyi stratégia revíziója

Forrás: saját vélemény

A PPP típusú beruházások folyamatos ellenőrzést és revíziót igényelnek. A hosszú időtáv alatt bekövetkező számos kedvezőtlen esemény miatt érdemes olyan céggel kialakítani ilyen partnerségi kapcsolatot, amellyel az önkormányzat korábban hosszú távú sikeres együttműködéseket bonyolított le.

43. Táblázat: A nem megfelelő vagyoni szint kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Forgalomképes vagyon tárgyak piaci értéke csökken	<ul style="list-style-type: none"> – Tendencia időbeli alakulásának elemzése – Vagyon tárgyak értékének csökkenése és pénzügyi helyzet változásának vizsgálata – Felhalmozási kiadások arányának, összegének időbeli alakulása 	<ul style="list-style-type: none"> – Feladatellátáshoz szükséges eszközök mennyiségi és minőségi követelményeinek meghatározása – Költségvetés módosítása, amely a felhalmozási tevékenység fokozását is lehetővé teszi
Feladatellátás érde- kében vagyon tárgyat értékesítenek	<ul style="list-style-type: none"> – Gyakoriság – Forgalomképes va- gyon tárgyak piaci értékének a teljes vagyon értékéhez viszonyított alakulásának időbeli elemzése 	<ul style="list-style-type: none"> – Forgalomképes vagyon teljes vagyon értékéhez viszonyított arányára alsó korlát megállapítása

Forrás: saját vélemény

A kockázat elemzésekor figyelembe kell venni a teljes „off-budget” szektornak átadott vagyon tárgyakat. A vagyon mennyiségének csökkenésére utal a hitel és lízing keretében használt eszközök szám-, és értékbeli növekedése.

44. Táblázat: A vagyon állagromlásának kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Külső vagy belső szakmai ellenőrzés során feltárt hiányosságok	<ul style="list-style-type: none"> – Gyakoriság – Feladatellátási veszélyeztetettség fokának értékelése 	<ul style="list-style-type: none"> – Vagyontárgyak értékelési módszerének kidolgozása, a módszerek rendszeres felülvizsgálata – Hiányosságok pótlása, konzekvens alkalmazása – Aktualizált nyilvántartás vezetése a vagyontárgyak amortizáltságának fokáról – Ha valamely intézmény esetében a működtetési és felhalmozási feladatok különböző kormányzati szintekhez tartoznak, meghatározni a feladatellátáshoz szükséges vagyontárgyakkal kapcsolatos minőségi követelményeket – Ellenőrizni, hogy a feladatellátás érdekében átadott vagyontárgyakkal hatékonyan gazdálkodnak-e
Feladatellátás érdekében történő javítás elvégzését a pénzügyi kapacitás nem teszi lehetővé	<ul style="list-style-type: none"> – Javítás értéke és a költségvetés bevételeinek aránya 	<ul style="list-style-type: none"> – Önkéntes, illetve vállalkozói feladathoz kapcsolódó azon vagyontárgyak értékesítése, amelyek rendszeres ráfordítást igényelnek vagy a vagyontárgy tartásából származó haszon alacsony – Hitelfelvétel és költségvetés módosítása

Forrás: saját vélemény

A vagyon állagromlásának mértékéről, illetve a közfeladatok ellátásának veszélyeztetettségi fokáról keveset tudunk, ezért itt is az elvárható magatartás jelenlétéből következtethetünk a kockázat mértékére.

45. Táblázat: Az indokolatlan vagy erőn felüli beruházások kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Helyi kereslethez, illetve finanszírozási képességhez nem illeszkedő beruházás indítása	<ul style="list-style-type: none"> Jelentős beruházások értéke és pénzügyi kapacitás kapcsolatának vizsgálata 	<ul style="list-style-type: none"> Meglévő és új beruházások vagyontárgyak szerinti elkülönített nyilvántartása Biztosítani, hogy a felújítás, és pótlás során az elhasznátság és a közjavak iránti kereslet érvényesüljön Beruházási döntések előtt finanszírozhatósági vizsgálat

Forrás: saját vélemény

Ebben az esetben azt kell vizsgálni, utólag valóban igazolható-e az adott beruházás megvalósítása, megfelelően alátámasztották-e a beruházási döntést.

46. Táblázat: A vezetés szakmai gyengesége (általános vezetési kockázat)

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Tapasztalatlan emberek dolgoznak vezetői beosztásban	<ul style="list-style-type: none"> Beruházási politika megalapozott-e? Önkéntes feladatok elviselhetők-e? Felkészült-e az önkormányzat a makrokörnyezet romlására? Történt-e intézmények közötti feladatátadás megfelelő forrás-, illetve vagyontáadás nélkül? Lekötetlen tőke nem túl nagy-e? Adókulcsok változtatása és az adóbevételek kapcsolata pozitív-e? 	<ul style="list-style-type: none"> Vezetők szaktudás alapján történő kinevezése Helyi igényeken alapuló gazdaságfejlesztési terv kidolgozása Ragaszkodás a hosszú távú pénzügyi tervekhez Demográfiai változásokról előrejelzések készítése

Forrás: saját vélemény

Ennek a kockázatnak a mérése minden bizonnyal a legnehezebb. A „megengedett eltérések elemzésének módja” oszlop természetesen nem tudja kiszűrni az egyes önkormányzati vezetők – ezen belül a helyi politikusok – alkalmasságát. Úgy vélem, a népszerűsége, ismertségére irányuló lakossági felmérések helyi döntésekkel való egyetértésének vizsgálata, elemzése az illetők habitusáról sokat elárulhat. Mindazonáltal a szervezetben számos olyan további szereplő van, akik alkalmassága, kompetenciája, magatartásának káros volta alig érzékelhető.

47. Táblázat: Az intézmények közötti konfliktus kockázata (speciális vezetési kockázat)

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
Szakmai ellenőrzés során feltárt hiányosságok	– Problémák hatása a működésre	– Elemzések készítése – Vezetők demokratikus választása
Intézmények pénzügyi, vagyoni helyzete jelentős eltéréseket mutat	– Hasonló méretű települések intézményeihez való viszonyítás	– Eltérés feladatellátás minőségére gyakorolt hatásának elemzése
Szakmai ellentétek	– Gyakoriság	– Párbeszéd, az önkormányzat helyzetével kapcsolatos átfogó tájékoztatás, döntésekbe való bevonás

Forrás: saját vélemény

Ezt a kockázatot nehéz a mai magyar politikai élet viszonyosságai miatt különválasztani a szakmai hozzáértés hiányától, ezért iránypontot itt is a közvélemény-kutatások, felmérések jelenthetnek.

48. Táblázat: A politikai kapcsolatok kockázata

A kockázat változására utal	Megengedett eltérés elemzésének módja	„Elvárható magatartás”
A település kis mérete	– Lobby tevékenység sikerességének elemzése	– Politikai kapcsolatok építése, lobbizás

Forrás: saját vélemény

A helyi érdekek megfelelő képviselete a települések legtöbb kockázatának alakulására pozitív irányban hathat. A kérdéssel kapcsolatosan azonban el kell mondanunk, hogy az 5000 fő alatti települések eme képessége korlátozott (Davey, 2004).

7. Vagyoni és pénzügyi kockázatok Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata példáján keresztül 2000 és 2006 között

Az önkormányzati vagyoni és pénzügyi kockázat mérésével kapcsolatosan az előző fejezetekben felállított modell teszteléséhez Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatát választottam. Az információk elérhetősége, illetve beszerezhetősége mellett döntésem az is indokolta, hogy a kockázat mérési modellnek egy nagyvároson történő kipróbálása a kutatás továbbvitelére is ösztönzőleg hathat.

Az információkat a 2000 és 2006 közötti időszakának zárszámadási rendeletei, rendelettervezetei, az Állami Számvevőszék 2005. évben végzett átfogó ellenőrzésének jelentése, illetve a Pénzügyi Iroda vezetőjével készített interjú szolgáltatták. Míg a zárszámadás adatai kizárólag a vagyoni és pénzügyi kockázatokra utaló objektív, addig a számvevőszéki jelentés és az interjú alkalmával kapott válaszok a kockázatokkal kapcsolatos szubjektív kép kialakításában volt segítségemre. Ez utóbbi jelentősége a korábbi fejezetekben már részletesen bemutatott „elvárható magatartás” követelményeinek való megfelelési kényszerből következik.

A fejezet elején fontosnak tartom előrevetíteni, hogy az önkormányzat jegyzőjének írásbeli megkeresését követően az előző fejezetben felállított kritériumokhoz nem jutott birtokomba teljes körű primer információ, így a kockázatok fennállására irányuló elemzés során jelentős mértékben közvetett információkra kellett támaszkodnom. A dolgozat értékét ez a tény mindazonáltal megítélésem szerint növeli, hiszen a következő részben arról is átfogó képet kaphatunk, mennyire tekinti fontosnak ezen kockázatok elemzését maga az önkormányzat.

7.1. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyoni helyzete

Az önkormányzat kötelező feladatainak ellátásához tekintélyes nagyságrendű vagyonnal rendelkezik, amelyre a vagyonmérleg néhány adata is felhívja figyelmünket. A befektetett vagyontárgyak értéke a vizsgált időszakban rendkívül magas volt, ami az önkormányzatok számára 2003. január 1-jével előírt valós értéken való nyilvántartás tovább növelt. Az Eszköz

oldalon 2 mérlegsor esetében véleményem szerint a korábbi értékelés komoly hibáira következethetünk:

- Ingatlanok értéke közel háromszorosára nőtt, ami az ingatlan vásárlások és eladások kb. 628 millió Ft-os egyenlegével nem indokolható,
- Az üzemeltetésre átadott eszközök értéke közel 5,5-szörösére nőtt.

Ez utóbbi adat azért is lényeges, mert a teljes vagyon értékének közel 80%-át teszik ki az átadott vagyontárgyak értéke. A pénzügyi osztályvezető elmondása szerint az önkormányzati feladatot ellátó, saját tulajdonú cégeket az önkormányzat igyekszik ellenőrzés alatt tartani, ez azonban a közgyűlés számára készítendő negyedéves pénzügyi-szakmai beszámolóra – ezen belül is elsődlegesen a támogatások felhasználásának ellenőrzésére –, illetve a leltározási kötelezettség előírására korlátozódik.

49. Táblázat: Az üzemeltetésre átadott eszközök értékének alakulása az egyes cégek esetében (december 31.-i állapot, eFt)

	2003	2004	2005	2006
Szegedi Környezetgazdálkodási Kht.	129 798 745	129 926 907	131 745 305	131 793 805
Szegedi Vízmű Zrt.	8 002 559	9 654 548	11 887 720	19 689 045
Szegedi Fürdők Kft.	1 706 976	1 665 322	1 651 533	1 637 741
IKV Zrt.	51 462 279	51 094 397	49 358 312	49 285 260
Sportberuházó Kft.	136 882	134 399	131 916	129 433
SZK Kft.	482 204	740 937	780 141	2 957 245
Szegedi Tudományegyetem	-	-	686 866	662 368

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

Bár az önkormányzat az egyes feladatokhoz kapcsolódó vagyontárgyakat üzemeltetésre átadta az általa ellenőrzött gazdasági társaságoknak, a 2003. január 1.-jei hatállyal bekövetkezett újraértékelés a korábbi nyilvántartási és értékelési rendszer hiányosságaira utal. A 2003. évről szóló zárszámadási rendelet összesen 155 768 773 Ft értékű vagyonnövekedésről számol be, ennek 98,3%-a azonban a számviteli feladatok végrehajtásához kapcsolódó állomány-növekedést jelentett:

50. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyonának 2003. január 1.-jei hatállyal bekövetkezett újraértékelését követő növekedés (eFt)

	Önkormányzati tulajdonosi részesedés mértéke (%)	Vagyon újraértékelés miatti értéknövekedés
Szegedi Környezetgazdálkodási Kht.	100	105 265 403
Szegedi Vízmű Zrt.	51	1 784 722
Szegedi Fürdők Kft. (korábban Fürdővizek Rt.)	100	896 944
IKV Zrt.	100	45 066 774
Szegedi Sportlétesítmény Beruházó- és Hasznosító Kft.	100	57 656
SZK Kft.	n.a.	0
Összesen	-	153 071 499

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

Az átadott vagyontárgyaihoz kapcsolódó értékelési különbözet 2003-ban messze meghaladta az önkormányzati kezelésű vagyontárgyak esetében végrehajtott értékelési különbözet mértékét:

51. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat vagyonának értékelési különbözete

	Értékelési különbözet (eFt)	Értékelési különbözet megoszlása az egyes intézménycsoportok között (%)
Polgármesteri Hivatal ingatlanainak és vagyoni értékű jogainak értékelési különbözete	3 561 610	2,12
Költségvetési intézmények vagyonának értékelési különbözete	11 208 802	6,68
Üzemeltetésre átadott eszközök értékelési különbözete	153 071 499	91,2
Összesen	167 841 911	100,0

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

Az adatok még szembetűnőbbek, ha figyelembe vesszük, hogy az önkormányzati vagyonmérleg 2002. december 31-i főösszege 62 362 620 eFt, míg 2003. december 31-i főösszege 232 375 174 eFt volt! A vagyonmérleg adatainak elemzése tehát szükségessé teszi a költségvetésen kívüli szervezetek elemzését.

A zárszámadási rendeletekből kitűnik, hogy az önkormányzat nem csak az önkormányzati feladatokat ellátó cégeinek nyújtott tagi kölcsönöket 2000-2006 között:

52. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat által gazdasági társaságok részére nyújtott tagi kölcsönök és visszafizetések alakulása (eFt)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Szeko 2001 Rt. (távfűtés)	0	300 000	-300 000	0	0	0	0
IKV Rt. (ingatlanberuházás)	0	116 400	-49 150	-73 725	-49 150	0	0
Heavytex (textilipari gyártás)	60 000	0	-30 000	0	0	0	0
Szegedi Sportlétesítmény Beruházó- és Hasznosító Kft. (ingatlanberuházás)	0	106 363	-18 731	0	-87 660	0	0
Első Szegedi Ipari Park Kft. (ingatlanberuházás)	0	15400	30 800	-30 800	0	0	0
Fürdővizek Szeged Kft. (fürdőszolgáltatás)	0	0	0	0	-424 552	0	0
Sportuszoda Kft. (fürdőszolgáltatás)	0	0	0	3 381	0	0	0
Tagi kölcsönök év végi állománya	n.a.	731 025	516 881	519 006	54 106	35 000	30 000

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

Bár az időszak alatt a tagi kölcsönök állománya csökkent, ez részben az egybeolvadásoknak, fel-, és végelszámolásoknak, illetve a tulajdonosi részesedés megszűnése miatt az egyéb követelések közé való átsorolásnak köszönhető.

Az önkormányzat és az általa felügyelt gazdasági társaságok közötti intenzív pénzügyi és vagyoni kapcsolat miatt érdemes a cégek pénzügyi-vagyoni helyzetét is megvizsgálni a hagyományos vállalatokhoz hasonló mutatószámokkal. Az elemzéshez a 2006. és 2007. évekre csak a 100%-ban önkormányzati tulajdonú cégek esetében nyílik lehetőség⁶⁶:

⁶⁶ A Szegedi Szabadtéri Játékok és Fesztivál Kht.-t kivéve valamennyi 100%-ban önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság adatai birtokában.

53. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok pénzügyi és vagyoni helyzetét bemutató mutatók várható alakulása 2006-2007-ben (eFt és %)

	Adózás előtti eredmény / nettó árbevétel	Személyi jellegű ráfordítás / nettó árbevétel	Adózás előtti eredmény / saját tőke	Hosszú lejáratú kötelezett- ségek / források	Nettó árbevétel / alkalmazotti létszám
Szegedi Környezetgazdálkodási Kht					
2006	0,000	0,556	0,000	0,225	4 245
2007	0,001	0,570	0,007	0,412	4 326
IKV Zrt.					
2006	0,052	0,239	0,101	0,000	9 178
2007	-0,009	0,261	-0,018	0,000	9 160
Szegedi Fürdők Kft.					
2006	-0,215	0,860	-0,131	0,251	2 949
2007	0,001	0,644	0,001	0,247	3 254
Szegedi Közlekedési Kft.					
2006	0,015	0,771	0,017	0,228	3 528
2007	0,004	0,745	0,005	0,253	3 929
Szegedi Vásár- és Piacüzemeltető Kft.					
2006	-0,159	0,383	-0,074	0,281	7 789
2007	-0,204	0,351	-0,129	0,301	9 048
Szegedi Testamentum Kft.					
2006	0,035	0,481	0,036	0,000	4 166
2007	0,007	0,490	0,007	0,000	4 294
Szegedi Városkép Kft.					
2006	0,045	0,187	0,190	0,034	22 799
2007	0,022	0,229	0,075	0,023	19 286
Szegedi Intézménytakarító Kft.					
2006	0,040	16,413	0,055	0,124	71
2007	0,075	16,535	0,112	0,090	77
Városi Televízió Szeged Műsorszolgáltató Kht.					
2006	0,399	1,207	0,259	0,234	2 636
2007	-0,335	2,089	-0,275	0,124	1 704
Ritek Zrt.					
2006	0,002	0,332	0,003	0,006	10 587
2007	0,024	0,426	0,031	0,000	9 330
Szegedi Ifjúsági Ház Kht.					
2006	-0,008	0,703	-0,013	0,031	2 965
2007	-0,099	0,701	-0,181	0,029	2 927
Szeged Pólus Fejlesztési Kht.					
2006	0,241	2,399	0,355	0,000	2 243
2007	0,065	0,656	0,280	0,000	7 547
Szegedi Sportlétesítmény Beruházó és Hasznosító Kft.					
2006	-0,010	0,032	-0,002	0,000	20 166
2007	0,014	0,031	0,003	0,000	20 912

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Városüzemeltetési Iroda 6234-6/2007 előterjesztése alapján saját számítás

Az adatok alapján az önkormányzat 100%-os tulajdonában álló 13 gazdasági társaság pénzügyi vagyoni helyzetéről a következő megállapításokat tehetjük:

1. Az adózás előtti eredmény / nettó árbevétel mutató 5 esetben javuló tendenciát mutat, mértéke azonban rendkívül alacsony.
2. A személyi jellegű ráfordítás / nettó árbevétel mutató 7 vállalat esetében romlik. Kiemelendő a Szegedi Intézménytakarító Kft., a Városi Televízió Szeged Műsorszolgáltató Kht., amelyek az előterjesztés szerint az önkormányzattól kapott támogatásból képesek csak a béreket kifizetni. Összesen 7 vállalat esetében a személyi jellegű kiadások az árbevételnek jelentős (legalább 60%-át) hányadát teszik ki.
3. Az adózás előtti eredmény / saját tőke és hosszú lejáratú kötelezettségek / források mutatók alacsony értéket mutatnak.
4. Az adózás előtti eredmény 6 cég esetében veszteséget takar.
5. Az 1 fő alkalmazottra jutó nettó árbevétel átlagosan 4 millió Ft/fő/év körül alakul. A többi vállalathoz képest kiemelkedő érték jellemzi Szegedi Vásár- és Piacüzemeltető Kft.-t, a Szegedi Városkép Kft.-t, az IKV Zrt.-t és a Szegedi Sportlétesítmény Beruházó és Hasznosító Kft.-t, amelyek vállalkozási tevékenységet folytatnak.
6. A cégek közül a Szegedi Intézménytakarító Kft.-t valamennyi mutató tekintetében rossz teljesítmény jellemzi, ezért gazdálkodásának ellenőrzése fokozott figyelmet igényel.

A költségvetésen kívüli szektor gazdálkodása összességében nagy figyelmet igényel a következő időszakban. A Közgyűlés 2006-ban hozott határozatot az önkormányzati tulajdonú cégek gazdálkodásának fokozott ellenőrzéséről. Az információgyűjtést illetően tehát elmondhatjuk, hogy az önkormányzat igyekszik az „elvárható magatartás” követelményeinek eleget tenni.

Visszatérve az önkormányzat vagyonmérlegéhez, a forrás oldalon a valós értéken történő kimutatás egyedül a saját tőke esetében idézett elő drasztikus emelkedést. A következő években mindazonáltal finanszírozási problémákra utal a tartozások jelentős emelkedése, amely nagyobb mértékben felelős a vagyon értékének növekedéséért, mint a saját tőke növekedése.

A vagyonnal kapcsolatos képet torzítja ama sajátos helyzet, hogy 2003 óta az önkormányzat tulajdonában lévő valamennyi ingatlan a forgalomképtelen vagy a korlátozottan forgalomképes kategóriába tartozik. Eme döntés a vagyongazdálkodással kapcsolatos hosszú távú, stratégiai koncepciók hiányára utal.

54. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyona (Befektetett eszközök, eFt)

	2000.12.31.	2001.12.31.	2002.12.31.	2003.12.31.	2004.12.31.	2005.12.31.	2006.12.31.
Befektetett eszközök összesen	46 488 583	48 915 439	53 772 385	225 727 706	234 052 984	247 510 380	263 525 954
Immateriális javak	85 422	70 437	59 813	55 190	64 521	73 546	316 998
Tárgyi eszközök	31 930 278	11 785 611	11 519 269	27 954 015	34 164 509	44 513 668	50 536 260
1. Ingatlanok	28 486 883	7 581 015	7 767 607	23 117 481	25 083 500	24 592 559	27 631 219
2. Gépek, berendezések, felszerelések	1 790 224	1 440 569	1 461 242	1 420 965	1 858 146	1 994 386	2 047 048
3. Járművek	192 068	112 210	107 891	157 493	251 296	810 479	671 990
4. Beruházások	1 432 403	2 316 410	2 014 525	3 179 636	6 938 724	17 100 628	20 170 014
5. Beruházásra adott előlegek	28 700	313 946	168 004	78 440	0	15 616	15 989
6. Tenyészállatok	0	21 461	0	0	0	25 774	28 692
Befektetett pénzügyi eszközök	6 712 025	7 299 013	6 372 431	6 128 856	6 607 444	6 681 373	6 517 796
1. Részesedések	6 263 121	6 292 738	5 644 982	4 733 212	5 479 245	5 697 291	5 008 515
2. Értékpapírok	0	0	0	0	19 310	19 310	763 925
3. Adott kölcsönök	173 654	731 025	452 199	200 147	164 652	172 226	211 007
4. Hosszú lejáratú bankbetétek	275 250	275 250	275 250	273 291	190 000	190 000	0
5. Egyéb hosszú lejáratú követelések	-	-	-	922 206	754 237	602 546	534 349
Üzemeltetésre adott eszközök	7 760 858	29 760 378	35 820 872	191 589 645	193 216 510	196 241 793	206 154 900

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

55. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyona (Forgóeszközök, eFt)

	2000.12.31.	2001.12.31.	2002.12.31.	2003.12.31.	2004.12.31.	2005.12.31.	2006.12.31.
Forgó eszközök összesen	6 933 319	7 231 557	8 590 235	6 647 468	6 526 652	6 803 388	6 789 006
Készletek	181 357	117 348	156 544	181 709	153 868	153 194	113 963
Követelések	1 959 356	2 229 807	2 689 675	1 808 350	1 104 337	1 362 375	1 357 170
Értékpapírok	2 979 774	2 178 739	2 449 637	2 577 687	2 344 088	1 863 195	1 248 629
Pénzeszközök	1 067 487	1 609 744	847 784	676 309	915 607	1 777 993	2 625 538
Egyéb aktív pénzügyi elszámolás	745 345	1 095 919	2 446 595	1 403 413	2 008 752	1 646 631	1 443 706
Eszközök összesen	53 421 902	56 146 996	62 362 620	232 375 174	240 579 636	254 313 768	270 314 960

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

56. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyona (Források, eFt)

	2000.12.31.	2001.12.31.	2002.12.31.	2003.12.31.	2004.12.31.	2005.12.31.	2006.12.31.
Saját tőke	49 097 624	48 836 768	50 738 614	221 899 766	226 295 256	233 388 639	247 206 839
Tartalékok	1 084 153	1 630 362	1 002 578	396 246	1 066 533	1 846 103	2 334 398
Költségvetési tartalékok	1 081 597	1 626 475	998 093	387 933	1 062 840	1 846 103	2 334 398
Vállalkozási tartalékok	2 556	3 887	4 485	8 313	3 693	0	0
Kötelezettségek összesen	3 240 125	5 679 866	10 621 428	10 079 162	13 217 847	19 079 026	20 773 723
Hosszú lejáratú kötelezettségek	1 357 964	2 871 166	2 869 184	4 356 892	4 612 644	7 174 477	8 236 250
Rövid lejáratú kötelezettségek	897 523	1 482 892	5 211 039	3 765 503	6 557 377	10 136 028	10 802 627
Egyéb passzív pénzügyi elszámolás	984 638	1 325 808	2 541 205	1 956 767	2 047 826	1 768 521	1 734 846
Források összesen	53 421 902	56 146 996	62 362 620	232 375 174	240 579 636	254 313 768	270 314 960

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

A vagyongyarapodás – az értékelési különbözetet leszámítva – a saját forrásból történő városrekonstrukciónak és a sikeres pályázati tevékenységnek (pl. ISPA) volt köszönhető. A több évet átölelő projekt révén a város szennyvíztisztító rendszerét korszerűsítette az önkormányzat. 2003. január 1-jét követően az önkormányzat könyvvizsgálói jelentést készített a különböző típusú vagyontárgyak amortizáltságának fokáról.

A vagyongazdálkodással kapcsolatos lényeges információkat lehetne megtudni a felhalmozási aggregátum egyenlegének irányából. A zárszámadási anyagok – amely alapján a képviselők betekintést nyerhetnének a gazdálkodásba – ilyen elemzést, illetve számadatokat csak elvétve tartalmaznak. Egyedül a 2000. évi gazdálkodás eredményeit bemutató rendelet emeli ki, hogy a felhalmozási bevételek meghaladták a kiadásokat. A felhalmozási aggregátumnak – amely témával részletesen a második fejezetben foglalkozik – normál esetben deficitet kell mutatnia, aminek az a közgazdasági logika az alapja, hogy a folyó költségvetési többletet célszerű vagyomba befektetni. A későbbi évekkel kapcsolatosan, a rendeletek szinte minden esetben kiemelik az ingatlan- és földterület értékesítéseknek a tervekhez képesti alulmaradását. Bár arra következtethetünk ebből, hogy a beruházási aggregátum deficitet mutat, a vagyongazdálkodás terén megmutatkozó koncepcióhiány és a tervezett, illetve tényleges értékesítések ütemének növekedése elgondolkodtató:

57. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat néhány saját felhalmozási bevételeinek alakulása (eFt)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingatlan eladása	198 499	121 460	n.a.	47 035	74 125	205 484	99 536
Telek-értékesítés	187 447	231 360	n.a.	532 815	119 410	387 254	596 840
Üzletrészek, részvények értékesítése	1 693 708	123 950	n.a.	134 966	18 269	191 330	1 787 686
Privatizációs bevételek	26 555	80 961	n.a.	98 039	630	0	2 922
Osztalék	200 203	292 869	161 454	413 931	397 864	399 152	667 206

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

Az értékesítések alulmaradása megítélésem szerint arra utal, hogy az önkormányzat nem készít középtávú vagyongazdálkodási tervet. Az értékesítések olyan ingatlanokat

érintenek, amelyeket jelenleg ugyan sem kötelező, sem vállalkozói feladatainál nem hasznosít az önkormányzat, ezen feladatok jövőben való végzésével kapcsolatosan azonban döntést a képviselőtestület még nem hozott. Érdeemes az előbbi következtetést összevetni az Állami Számvevőszék 2005. év gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről készített jelentésével, amelyben az elemzők kiemelték, hogy az önkormányzat vezetése nincs tisztában azzal, mely feladatot végzi kötelező és mely feladatot önkéntes jelleggel.

A közétkeztetési feladatot az önkormányzat magán cégtől rendeli meg. A korábban intézményi keretek között ellátott feladat jelentős többletkiadással járt, így 2000-ben a képviselőtestület döntése értelmében magáncéggel kötöttek szerződést. Az együttműködés alapvetően sikeresnek mondható, mivel a működtetésen kívül a cég a konyhák fejlesztését (beleértve a gázmérőhelyek közös helyiségekről való leválasztását, amely jelentős energia megtakarítást eredményezett) és az alkalmazottak képzését is magára vállalta.

7.2. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának vagyoni kockázatai

A korábbi fejezetekben javasolt mérési technikák és a vagyoni helyzetről rendelkezésre álló információk alapján az egyes kockázatokra vonatkozóan az alábbi megállapításokat tehetjük:

1. A költségvetésen kívüli önkormányzati kötelezettségek kockázata nagynak tekinthető, mivel az önkormányzat vagyonának 80%-át saját tulajdonú, de napi közvetlen irányítás alatt nem álló vállalatok kezelik, amelyek vagyongazdálkodását az önkormányzat nem ellenőrzi. A kockázatnak mind jelentőségét, mind esetleges bekövetkezésének valószínűségét növeli az intézményi vagyongazdálkodás céljainak és feladatainak tisztázatlansága.
2. A nem megfelelő vagyoni szint kockázata alacsonynak tekinthető. Ennek oka, hogy a vagyon 2003. január 1.-jei hatályú újraértékelésével párhuzamosan az önkormányzat nagyobb figyelmet fordít az intézményi igények kiértékelésére, ugyanakkor elkötelezte magát a helyi érdekeket szolgáló nagyobb értékű beruházások mellett is.

3. A vagyron állagromlásának kockázata véleményem szerint alacsonynak tekinthető. Erre a magyarázatot a könyvvizsgáló által készített jelentés és az elkülönített számviteli nyilvántartás jelenti.
4. Az indokolatlan vagy erőn felüli beruházások kockázata megítélésem szerint közepesnek mondható, mivel ugyan a beruházásoknál lényeges szempont a helyi közösség érdekeinek követése, a beruházásoknál – a Pénzügyi Iroda vezetőjének elmondása szerint – alapvetően nem az elhasználódottság foka a döntő tényező. Megemlítendő továbbá, hogy nincs elfogadott gazdaságfejlesztési programja a városnak, illetve, hogy csak 2002-től létezik a jövőben esedékes beruházási és fejlesztési célú hitelek jövőbeli ütemezéséről kimutatás.

7.3. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi helyzete

A pénzügyi helyzet alakulásával kapcsolatos legfontosabb információ a költségvetés teljesítéséhez kapcsolódik:

58. Táblázat: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat költségvetésének néhány adata (millió Ft)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bevételek (millió Ft)	41 576	51 589	53 657	71 961	50 099	58 009	67 838
Bevételek előirányzathoz képest (%)	102,7	n.a.	105,7	92,9	78,0	78,8	87,0
Kiadások (millió Ft)	40 515	49 250	58 623	70 110	47 058	54 789	64 444
Kiadások előirányzathoz képest (%)	100,0	n.a.	93,5	86,6	71,7	74,4	80,9
Egyenleg I.	1 060	2 339	-4 966	1 851	3 041	3 220	3 394
Hítellehívások (millió Ft)	5 601	11 973	1 420	2 387	- 388	4 258	2 814
Egyenleg II.	-4 540	-9 634	-6 386	-536	3 429	-1 037	580
Pénzmaradvány igénybevétele (millió Ft)	437	807	n.a.	67	21	1 685	368

Forrás: Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlés rendeletei

Bár a zárszámadás nem GFS szemléletben készül (Egyenleg I.), az éves hitellehívások korrigálásával a GFS értékhez közeli értéket kapunk (Egyenleg II.). A bevételi és kiadási adatok szerint az önkormányzat az időszak alatt kiadásai teljesítéséhez jelentős hitelfelvételre támaszkodott. Az a tény, hogy a bevételek 2003, míg a kiadások 2002 óta a tervezetthez képest alul teljesülnek, arra utal, hogy a formális egyensúly megteremtése érdekében év közben a kiadási igényeket jelentősen csökkenteni kell.

Az önkormányzat jelentős mértékben támaszkodott korábbi pénzmaradványainak igénybevételére az egyes években. Az a tény azonban, hogy a pénzmaradványok igénybevételének mértéke és a lehívott hitelek mértéke együttesen elmaradt a GFS szemléletű finanszírozási igénytől, arra utal, hogy az önkormányzat egyéb (a transzparencia hiánya miatt kockázatosabb) forrásokra támaszkodott. Ennek mértéke különösen a saját felhalmozási bevételek ismeretében nyer bizonyítást.

A pénzügyi helyzet elemzését illetően a zárszámadási rendeletek érdekes információkkal szolgálnak, ezek közül a következőket tartom fontosnak kiemelni:

- 2000-ben az önkormányzati követelések behajtása hatékonyabb volt, amit a 189 esetben ingatlanra bejegyzett jelzálog is bizonyít. A fizetőképesség biztosításában a rendelet szerint nagy szerepe volt annak, hogy a realizálódott felhalmozási bevételeket az önkormányzat nem használta fel.
- 2001-ben elhúzódott a beruházási hitelek felvételével kapcsolatos kereskedelmi banki egyeztetés, ami rontotta az önkormányzat likviditását. December hónapban az önkormányzatnak a Lakásalapban beruházásra elkülönített betétekhez kellett nyúlnia likviditása megőrzése érdekében. A közgyűlés ettől az évtől az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak jelentős (2001-ben 431,8 millió Ft) tagi kölcsönt folyósított, amely 2002-ben tovább folytatódott.
- Bár 2002. év végén ismét két alkalommal igénybe kellett venni a Lakásalap pénzeszközeit, a lényegesen csekélyebb mértékű hitellehívás, az értékpapírok vagyongazdálkodási szerződés keretében történő hasznosítása általi stabil nyereség zökkenőmentes gazdálkodást eredményezett.
- 2003-ban az önkormányzat közgyűlése az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak nyújtott támogatás megvonásáról, illetve a vállalatok összevonásáról döntött június 1-jei hatállyal a hiány megfékezése érdekében. Az

- önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat a közgyűlés a tagi kölcsönök törlesztésére kérte, amellyel kapcsolatosan 33 millió Ft kölcsöne nem térült meg.
- 2004-ben az önkormányzat által vásárolt részesedések értéke meghaladta a részesedések értékesítésének értékét, azonban 6 cég esetében 75,7 millió Ft értékvesztést kényszerült realizálni. A hosszú lejáratú hitelek adott évi törlesztése 25.600 eFt-ról 83.900 eFt-ra, a következő évben lejárató beruházási hitel az előző évi 98,0 millió Ft-ról 282,0 millió Ft-ra nőtt az előző évhez képest. December hónapban – a 13. havi bér kifizetéséhez kapcsolódóan – a közgyűlés 950,0 millió Ft likviditási hitel felvételéről döntött.
 - 2005-ben közel 720 millió Ft beruházási hitel törlesztéséről kellett az önkormányzatnak gondoskodnia.
 - 2006-ban a felhalmozási kiadások elmaradása miatt ismét bevételi többletet ért el az önkormányzat.

Bár alapvetően kevés információ áll rendelkezésünkre az egyes önkormányzati intézmények helyzetéről, a zárszámadás rendszeresen beszámol az intézményeknél végzett átfogó ellenőrzések eredményéről. A vizsgált időszakban jelentősen javult a pénzügyi-számviteli fegyelem: a jogosulatlan kifizetések (pl. megbízási szerződések teljesítés nélküli kifizetése), a kiadási előirányzatok túllépése, a bérleti díjak esetében a szerződés nélküli díjmegállapítás és kifizetés, a támogatások felhasználásának szabálytalanságai egyre ritkábban fordultak elő. Ezzel kapcsolatosan a 2004-es év emelendő ki, amikor 14 intézmény esetében súlyos szabálytalanság, illetve egy esetben személyi felelősségre vonást kezdeményeztek a revizorok.

Az intézmények pénzügyi helyzete nem tekinthető kiegyensúlyozottnak, amire az év közben ki nem utalt támogatások és az intézményi maradványképzési kötelezettség arányából következtethetünk. A vizsgált időszakban ugyanis minden évben nagyobb volt a ki nem utalt támogatás, mint a maradványképzési kötelezettség, ami év végén egyes intézményeknél likviditási problémát okozott.

7.4. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának pénzügyi kockázatai

Az egyes pénzügyi kockázatokkal kapcsolatosan a rendelkezésre álló információk alapján a következő megállapításokat tehetjük:

1. A likviditás kockázata közepes, mivel a felhalmozási kiadások elhalasztásával az önkormányzat az esedékes fizetési kötelezettségeinek eleget tud tenni. Problémát jelent azonban, hogy a likviditás az egyes intézmények esetében év vége felé nem biztosított – jelentős részben a maradványképzési kötelezettség miatt. Pozitívan értékelendő, hogy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság felé vállalt garancia lehívására nem került sor az időszakban, illetve, hogy 2006 óta havi szintű likviditási terv készül mind a működési, mind a felhalmozási kiadásokra, külön bemutatva az egyes beruházási kölcsönök törlesztésének alakulását a teljes futamidő alatt.
2. A hitelképtelenség kockázata megítélésem szerint alacsony. Jelentős folyószámlaforgalma miatt kiemelt ügyfél lévén az önkormányzat számos kedvező hitelkonstrukcióhoz hozzájutott, 2004-ben ilyen ok miatt számlavezető pénzügyintézetének a Kereskedelmi és Hitelbank helyett a Raiffeisen Bankot választotta. Hozzá kell azonban tenni, hogy a középtávú pénzügyi terv és a cash flow terv készítésének hiánya a jövőben a kockázat akár rövid időn belül is jelentősen megváltozhat.
3. A túlzott eladósodás kockázata megítélésem szerint közepes, ami a vagyonmérleg rövid és hosszú lejáratú kötelezettségének intenzív növekedéséből fakad. A Pénzügyi Iroda vezetőjének elmondása szerint a pénzügyi helyzettel kapcsolatos előrejelzések ellenére a hitelfelvételi döntések politikai szempontok alapján történnek, így az elemzések csak mintegy a folyamatokat követik.
4. Az önkormányzat a rendelkezésre álló információk alapján PPP típusú beruházást még nem indított, ezért ez a kockázat jelenleg alacsonynak tekinthető. Az uniós pályázati lehetőségek megnyílása miatt fontos azonban a közeljövőben az ilyen típusú beruházásokkal kapcsolatos helyi stratégia kialakítása.

7.5. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának kockázataira vonatkozó megállapítások összegzése

Az empirikus adatgyűjtés során megállapítást nyert, hogy az előző fejezetekben kidolgozott mérési módszerek a zárszámadási rendeletekben rendelkezésre álló információk alkalmasak a vizsgált önkormányzat kockázatainak elemzésére. Úgy vélem azonban, a mérési módszerek körét indokolt az egyes településtípusokra vonatkozó speciális jelzőszámokkal bővíteni. A vagyoni helyzettel kapcsolatosan a későbbiekben érdemes az ellenőrzési jelentések kifogásainak fogantatását, az üzemeltetésre átadott eszközök arányával kapcsolatos koncepciók tartalmát ellenőrizni. A pénzügyi kockázatokon belül a likviditás hiányának kockázatát indokoltnak tartom intézményi szintű mérési módszerekkel kiegészíteni.

Összességében Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata az alkalmazott kockázatelemzési technikák és az államháztartási információs rend keretében szolgáltatott adatok alapján mérsékelten tekinthető kockázatosnak. A fejezet zárásaként azonban ki kell hangsúlyozni, hogy a feltárt helyzet a valós helyzettől lényegesen eltérhet. Mélyebb, a potenciális hitelezők és befektetők igényeit kielégíteni képes kockázatelemzés sokkal részletesebb információkat tenne szükségessé, amelyek jelenleg nehezen szerezhetők be. A manapság az államháztartás húzóágazatának tekintett helyi önkormányzati szektor a jövőben talán nagyobb figyelmet fordít a gazdálkodással kapcsolatos információk transzparenciájára, megnyitva az utat a tényleges pénzügyi-vagyoni helyzet bemutatását lehetővé tevő elemzések előtt.

8. fejezet: Összegzés és a kutatás lehetséges folytatási irányai

Az önkormányzatok alapvető szerepet töltenek be egy ország gazdasági életében. A 19. század vége óta eltelt több mint száz év alatt a szektornak számos kihívással kellett szembe néznie szerte a világon. A különféle külső és belső tényezők alkalmazkodásra késztették az önkormányzati rendszereket. Mivel az egyes országokban működő önkormányzati rendszerek számos egyedi vonással bírnak, a környezeti változásokhoz való alkalmazkodás más módon következett be és ezáltal más eredményeket hozott.

Az európai országok önkormányzati rendszerei a 21. század elején mindazonáltal hasonló kihívásokkal is szembe néznek. A közszolgáltatások iránti igény mennyiségi és minőségi változása szükségessé teszi a gazdálkodás pénzügyi és vagyoni kérdéseinek újraértékelését Európa valamennyi országában.

Az önkormányzatok, mint közfeladatot ellátó intézményrendszerek értékelése több évtizedes múltra tekint vissza Észak-Amerikában. A szakirodalom mellett a rating cégek már az 1929-1933-as világgazdasági válságot megelőzően figyelemmel kísérték a helyi önkormányzatok kötvénykibocsátást és hitelfelvételét. A közel száz éves elemzési tapasztalatok az egyes önkormányzati rendszerek működésének értékeléséhez értékes kiindulópontot jelenthetnek, az elemzéseknek azonban az adott önkormányzati rendszer sajátosságain kell alapulnia.

Az önkormányzatok működésének értékelése során a rating cégek módszertanából kiindulva indokolt a különböző egyedi jellemzők elemzésbe történő bekapcsolása. A központi kormányzat, illetve az ellenőrző szervek felé szolgáltatott adatok, információk mindazonáltal a kockázatelemzést csak igen korlátozott keretek között teszik lehetővé. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának 2000-2006 közötti zárszámadási rendeleteinek, illetve zárszámadási rendelettervezeteinek áttanulmányozása alapján úgy vélem településtípusokra jellemző objektív és szubjektív elemeket egyaránt tartalmazó értékelési szempontrendszert kell kidolgozni.

Az értékelési szempontok további fejlesztése mindazonáltal csak megfelelő önkormányzati partnerségi kapcsolat esetén valós cél. A közelmúltban azonban

történtek olyan biztató jelek (lásd. CAF-rendszer önkéntes bevezetése egyes településeken), ami arra utal, hogy az önkormányzatok hajlandóak fogadókészséget tanúsítani a működésük független értékelésére.

A magyar önkormányzati rendszer 1990-ben a tanácsi rendszer alapjain született újjá és az 1990-es évtizedben az átmenet, ezen belül is az államháztartási reform sikertörténetének számított. Az eltelt 17 év alatt azonban mind az önkormányzatok vezetőinek, mind a központi kormányzatnak számos kihívással kellett szembe néznie. Ma már állítható, hogy a korábbi sikertörténetből a versenyképességet segítő kormányzati szektor egyik legszűkebb keresztmetszetévé vált. (Vigvári, 2006d) Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása véleményem szerint kinyitotta Pandora szelencéjét. Az uniós csatlakozás révén elérhetővé váló források féltő, hogy komoly pénzügyi és vagyoni problémákat eredményeznek. Az ezredforduló a szektor adósságállománya jelentősen megnőtt, az ezzel kapcsolatos kockázatokra az Állami Számvevőszék 2006. májusában kiadott jelentése hívta fel első alkalommal a figyelmet. Az Állami Számvevőszék 2007-ben készített elemző tanulmány pedig egyenes úgy fogalmaz, hogy „Jelentős fiskális kockázatot hordoz az önkormányzatok növekvő eladósodása...” (ÁSZ FEMI, 2007, 26. o.). Ahhoz, hogy a felelőtlen hitelfelvételt és a ma már piaci értéken kimutatott, óriási önkormányzati törzsvagyon felélését elkerülhesse a szektor, mind helyi, mind központi szinten változtatásokra van szükség. Az előbbi vonatkozásában a helyi tervezési kapacitások megerősítése, a gazdálkodás átláthatóságát biztosító kontrollrendszerek kiépítése és működtetése a legfontosabb feladat. Ami a rendszer egészét illeti a feladatok lényegesen összetettebbek. A dolgozatban bemutatott eredmények alapján elsősorban a pénzügyi menedzsment szabályainak korszerűsítésére, illetve a jelenlegi fiskális kihívásokra történő adekvát válaszok megtalálására utalok. Azt gondoljuk, hogy az értelmes fiskális decentralizáció összességében lényeges javulást eredményezhet a közszektor egészének működésében. Azt is vallom, hogy az önkormányzatok alkotmányos státuszának lényeges megváltoztatása *nélkül is*, a pénzügyi menedzsment korszerűsítése számos olyan megoldással szolgálhat, amely a mainál eredményesebb és hatékonyabb önkormányzati feladatellátást eredményez. Alapvető kérdésnek tekintem a forrásszabályozási rendszer egyszerűsítését⁶⁷, a hitelfelvételi korlát újraszabályozását.

⁶⁷ Az Állami Számvevőszék jelentései szerint a mai forrásszabályozás önmaga is jelentős kockázatok forrása.

Ez azonban a rendszer jelenlegi konfliktuskonténer funkciójának megszüntetését és valószínűsíthetően egyszeri konszolidációját feltételezi. További kutatásaim során ezekkel a kérdésekkel kívánok foglalkozni. Az itt vázolt irányok tekintetében jelentős szakirodalmi előzményekre támaszkodhatok, de a javaslatok megalapozása kockázat- és hatáselemzések sokaságát feltételezi. E ma még nem szokványos döntéselőkészítő módszerek alkalmazása jelentős kutatási kihívást jelent a pénzügyes szakmának.

A disszertáció irodalma

Albers, H. (2004): Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit – aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte. 15. Bad Iburger Gespräche. „Kommunale Aufgaben in einem gewandelten Sozialstaat“, 10. November 2004, Bad Iburg

Arrow, K. J. (1974): General economic equilibrium: purpose, analytic techniques, collective choice. New York, St. Joseph's College Press.

Ágh, A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténerek felszámolása. In: Vigvári, A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest, 15-21.o.

Ágh, A. (szerk. ,2006): Az intézményi reformok Zöld Könyve: a szinergiák éneke. Második változat. Magyarország 2015. Belügyminisztérium IDEA Program, Budapest.

Állami Számvevőszék (2000): (0043) Jelentés az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat pénzügyi-gazdasági tevékenységének utóellenőrzéséről.

Állami Számvevőszék (2005): Teljesítményellenőrzési kézikönyv. www.asz.gov.hu Leőltve: 2006. augusztus 14.

Állami Számvevőszék (2006): Jelentés az államháztartás adóssága kezelésének, alakulásának ellenőrzéséről. 2006. május. www.asz.gov.hu. Letöltve: 2006. augusztus 14.

Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2007): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről. www.asz.hu

Báger, G. – Hamza, L. – Kovács, R. (2007): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest.

Balogh, L. (2003): Ma a kérdés az: megy vagy marad a megye? In: Comitatus Önkormányzati Szemle 2003/11-12, 5-10.o.

Balogh, Á. – Kovács, R. (1999): Önkormányzati költségvetési és hitelképesség-vizsgálati modell. Városkutatás Kft.

Balogh, F. (2005): Európában a megye. Előadás. In: Comitatus Önkormányzati Szemle 2005/11-12, 40-44.o.

Bánfi, T. – Sulyok-Pap, M. – Száz, J. (1986): A kötvény. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. ISBN 963 221 586 9.

Bende-Szabó, G. – Szalay, T. – Péntek, L. (2002): Az önkormányzati pénzügyek európai uniós aspektusai. Municipum Magyarország Alapítvány.

Bradford, D. F. – Oates, W. E. (1971): Towards a predictive theory of intergovernmental grants. American Economic Review, 61. 440-448.o.

Buchanan, J. M. (1992): A klubok közgazdasági elmélete. In: Buchanan, J. M. (1992): Piac, állam, alkotmányosság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 132-147.o.

Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, Nr. 76. ISBN 92-871-4956-9.

Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties. Local and regional authorities in Europe, Nr. 77. ISBN 92-871-4958-5.

Cremer, J. – Estache, A. – Seabright, P. (1996): Decentralising public services: what can we learn from the theory of the firm? Revue d'Economie Politique 106, 37-60.o.

Cullis, J. (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula Kiadó, Budapest.

Dafflon, B. (ed. 2002): Local public finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt. Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, ISBN 1-84064-878-3.

Davey, K. (2004): Local government size, structures and competences in the European context. In: Kopányi. M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

De Figueirido, R. – Weingast, B. (2002): Self-enforcing federalism. Stanford University, the Hoover Institution.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (1996): Tallózás a helyi önkormányzatok 1995. évi zárszámadásának eredményei között. Pénzügyi Szemle, 1996/9, 659-676.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (1997): Tallózás a helyi önkormányzatok 1996. évi zárszámadásának eredményei között. Pénzügyi Szemle, 1997/9, 669-684.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (1999): Tallózás a helyi önkormányzatok 1998. évi zárszámadásának eredményei között. Pénzügyi Szemle, 1999/8, 681-711.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (2000): Tallózás a helyi önkormányzatok 1999. évi zárszámadásának eredményei között. Pénzügyi Szemle, 2000/9, 775-802.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (2001): Tallózás a helyi önkormányzatok 2000. évi zárszámadásának eredményei között. Pénzügyi Szemle, 2001/9, 749-774.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (2002): Tallózás a helyi önkormányzatok 2001. évi gazdálkodásának eredményeiről. Pénzügyi Szemle, 2002/11, 1007-1035.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (2003): A helyi önkormányzatok 2002. évi eredményeiről. Pénzügyi Szemle, 2003/10, 964-993.o.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (2004): A helyi önkormányzatok 2003. évi gazdálkodásának eredményeiről. www.penzugyminiszterium.hu Letöltve: 2005. február 4.

Dobos, L. – Szelényi, Gy. (2006): A helyi önkormányzatok 2005. évi zárszámadása. Pénzügyminisztérium.

Domar, D. E. (1944): The “burden of the debt” and national income. American Economic Review, Vol. 34, 4. december. 1126-1150.o.

Downs, A. (1957): An economic theory of democracy. Harper and Low, New York.

El Daher, S. (2004): Credit markets and the role of specialized intermediaries in local infrastructure finance. In: Kopányi, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

European Commission (2006): Structures of the taxation systems in the European Union 1995-2004. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/-tax_structures/index_en.htm Letöltve: 2007. május 3.

Felkins, L. (2001): Introduction to public choice theory. <http://perspicuity.net/sd/pub-choice.html>. Letöltve: 2006. augusztus 8.

Fischer, H. (2005): The International Monetary System, Past Performance and New Challenges. Elhangzott 2005. október 27, Pázmány Péter Katolikus Egyetem „Public economics and competitiveness“ c. konferenciáján.

Fitchratings (1999): Public Finance Special Report – Municipal default risk. www.fitchratings.com. Letöltve: 2006. január 30.

Fitchratings (2002): International Public Finance – International rating methodology for regional and local governments. April/2002. www.fitchratings.com. Letöltve: 2006. január 30.

Fitchratings (2003): International Public Finance – Polish local governments – independent but constrained. January/2003. www.fitchratings.com. Letöltve: 2006. január 30.

Fitchratings (2004a): Public Finance Special Report – Local government general obligation rating guidelines. www.fitchratings.com. Letöltve: 2006. január 30.

Fitchratings (2004b): International Public Finance -- Ratings of public sector entities. June/2004. www.fitchratings.com. Letöltve: 2006. január 30.

Garzarelli, G. (2004): Old and new theories of fiscal federalism, organizational design problems and Tiebout. *Journal of Public Finance and Public Choice* XXII (1-2), 91-104.o.

Garzon, H. (2004): Local revenues in selected municipalities. In: Kopányi, M. (ed. et al.): *Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000*. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

Glasser, M. D. – Jókay, K. (2000): Advisory note on regulatory framework and institutional issues: Municipal borrowing in Bosnia and Herzegovina. www.ige.hu Letöltve: 2006. április 20.

Goodspeed, T. J. (2002): Bailouts in a federation. *International tax and public finance*, 9. 409-421.o.

Gurley, J. G. – Shaw, E.S. (1955): *Financial Aspects of Economic Development* The American Economic Review Volume XLV September

Györffi, D. (2006): Az önkormányzati vagyongazdálkodás szabályozottsága a könyvvizsgálói és ÁSZ ellenőrzések tükrében. Kézirat.

Hamilton, B. W. (1975): Zoning and property taxation in a system of governments. *Urban Studies*, 12, 205-211.o.

Hegedűs, J. (2004): Off-budget revenues and expenditures: a challenge to subnational finances. In: Kopányi, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

Hegedűs, J. – Tönkö, A. (2006): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. Tanulmány az Állami Számvevőszék részére

Heller, F. (2001): A közgazdasági elmélet története. Aula Kiadó, Budapest.

Hüttner, B. (et. al. 2005): Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, Ausztria. ISBN 3-7083-0284-2

Illés, I. (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: Vigvári A (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest, 21-46.o.

Inman, R. P. – Rubinfeld, D. L. (1996): Designing tax policy in federalist economies: An overview. Journal of Public Economics, 60. 307-334.o.

Inman, R. P. (2003): “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism.” In Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, eds. J. Rodden et al. Cambridge, MA: MIT Press: 35-83.

Jókay, K. (1997): Symposium Proceedings Municipal Creditworthiness and the Financial Risks of Local Authorities. Panelbeszélgetés. Council of Europe Conference Center, Budapest June 30 - July 2, 1997. www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library7/Symposium%20on%20Municipal%20Creditworthiness.pdf Letöltve 2007. július 18.

Jókay, K. – Szepesi, Gy. – Szmetana, Gy. (2000): Municipal debt management and bankruptcy intervention in Hungary: case studies and lessons learned (1996-2000). Ige Kft. www.ige.hu Letöltve: 2006. május 3.

Jókay, K. (2003): Ajánlások a települési szennyvízközművek céltámogatási rendszerének EU-kompatibilitásának osztrák tapasztalatok alapján történő javítására. www.ige.hu Letöltve: 2005. július 2.

Jókay, K. – Osváth, L. – Sóvágó, Gy. – Szmetana, Gy. (2004): Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003. Ige Kft, Budapest. www.ige.hu Letöltve: 2006. május 3.

Jókay, K. (2007): Az önkormányzatok mérlegen-kívüli, „rejtett”, illetve számított kötelezettségvállalásai empirikus kutatása. Kézirat.

Joumard, I. (2001): Tax systems in European Union countries. OECD Economics Department Working Paper No. 301. www.oecd.org Letöltve: 2004. június 10.

Joumard, I. (2003a): Fiscal relations across government levels. OECD Economic Studies No. 36. 2003/1. www.oecd.org Letöltve: 2006. április 12.

Joumard, I. – Kongsrud, P. M. – Nam, Y. – Price, R. (2003b): Enhancing cost effectiveness of public spending: experience in OECD countries. OECD Economic Studies No. 37. 2003/2. www.oecd.org Letöltve: 2006. április 12.

Karakas, P. – Leiner, P. – Percze, R. – Wagner, A. (2004): A köz- és magánszféra sikeres együttműködése, PPP kézikönyv, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest

Kassó, Zs. – Pergerné Szabó, P. (2004): Asset management in secondary cities. In: Kopányi (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

Kecskés, Á – Rozsi, É. J. – Varga, S. (2005): A függetlenség ára. A helyi önkormányzati szabályozás 15 éve. Önkörkép, 2005. október. www.onkorkep.hu

Koopmans, T. (1954): Mathematical groundwork of economic optimalization theories. Előadás, Annual meeting of the Econometric Society, 1954. december.

Kopányi, M. – Vigvári A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. Pénzügyi Szemle, 2003. pp. 1070-1088.

Kornai, J. – Maskin, E. – Roland, G. (2004): A puha költségvetési korlát I.-II. Közgazdasági Szemle 2004. július-augusztus, 608-624. o. és 2004. szeptember, 777-809.o.

Koncz, I. (2005): PPP projektek önkormányzati területen. In: Vigvári, A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest, 169-184. o.

Kopányi, M. (szerk., 2004): Intergovernmental finance in Hungary. LGI, Budapest.

Kovács, G. (2006): Az önkormányzati kötvénypiac kialakulása és fejlődése a Kelet-Közép-Európai országokban: Tanulságok és lehetőségek. In: Víg, Z. (ed.): A magyar gazdaság versenyképessége. A BME Műszaki Menedzsment Gazdálkodás- és Szerveztudományi Doktori Iskola II. Országos konferenciájának előadásai. ISBN 963 420 859 2.

Kozma, G.(2006a): Az önkormányzati gazdálkodás kockázatai kategóriái – ellenőri szemmel. Kézirat

Kozma, G. (2006b): Az önkormányzatok eredendő és kontroll kockázatai, figyelemmel az Európai Unió támogatásainak hatására. Kézirat

Kusztosné, Ny. E. (et. al. 1999): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Consulting Önkormányzati Pénzügyi és Befektetési Tanácsadó Rt. Budapest.

Lane, J. E. (1997): Public sector reform. SAGE Publications Ltd, London. ISBN 0 7619 5366 3

Levaggi, R. (2002): Decentralized budgeting procedures for public expenditure. Public Finance Review, 30., 273-295.o.

Ma, J. (2002): Monitoring fiscal risks of subnational governments. Worldbank Economic Policy Prem Notes, March/2002. No. 64.

Magyar Közigazgatási Intézet – Worldbank – Miniszterelnöki Hivatal (2001): Közigazgatási Fejlesztési Füzetek 5: Az önkormányzati adósságregiszter kialakításának megalapozása. pp. 11-75.

Magyar Nemzeti Bank (2006): Az államháztartás pénzügyi vagyona és a vagyonváltozás összetevői. www.mnb.hu Letöltve: 2006. augusztus 11.

Makai, M. (2004): Prospects for municipal revenue bonds. In: Kopányi, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

Marketing Centrum (2006): Közzolgáltatások és helyi döntéshozatal. Felmérés a Magyar Közigazgatási Intézet megbízásából. Készült 2006. júniusában.

McKinnon, R. I. (1997): Market-preserving federalism in the American Economic Union. In: Blejer, M – Ter-Minassin, T. (ed.): Macroeconomic dimensions of public finance: Essays in honor of Vito Tanzi. London, Routledge, 73-93.o.

Moody's (2005): Investor Service – The role of bond covenants in municipal finance credit analysis. www.moody.com. Letöltve: 2006. január 10.

Musgrave, R. A. (1983): Who should tax, where and what? In: McLure, E. Jr. (ed.) Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, Canberra, 2-19.o.

Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B. (1989): Public finance in theory and practice. McGraw-Hill International Editions Finance Series.

Oates, W. E. (1968): The theory of public finance in federal system. Canadian Journal of Economics, 1. 37-54.o.

Oates, W. E. (1969): The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis. Journal of Political Economy, 77. 957-971. o.

Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, XXXVII, 1120-1149.o.

Oates, W. E. (2005): Towards a second-generation theory of fiscal federalism. International tax and public finance. Vol. 12. No. 4., 349-373.o.

Oates, W. E. (2006): On the theory and practice of fiscal decentralization. www.law.nyu.edu/bradfordconference/papers/Oates.pdf. Letöltve: 2006. szeptember 11.

Ohnsorge-Szabó, L. (2000): Az adósság, mint bűn: alibi az állam ellen. <http://www.c3.hu/~prophil/profi002/OHNSORG6.html>. Letöltve: 2006. augusztus 9.

Padovano, F. (2005): A model of interjurisdictional redistribution and income convergence. www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Padovano.pdf Letöltve: 2006. szeptember 11.

Pauly, M. V. (1973): Income redistribution as a local public good. Journal of Public Economics, 2. 35-58.o.

Pálné, K. I. (2004): The legal and regulatory framework of fiscal decentralisation. In: Kopányi (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X

Péteri, G. (szerk., 1995a): Piac, verseny, szerződés. „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány. ISBN 963 04 6497 7.

Péteri, G. (szerk., 1995b): Önkormányzati gazdálkodás. „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány. ISBN 963 04 5291 X.

Péteri, G. (szerk., 2003): From usage to ownership: transfer of public property to local governments in Europe. LGI, Budapest. ISSN: 15864499, ISBN: 963 941 947 8

Péteri, G. (2005): önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok. In: Vigvári A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest, 115-125.o.

Péteri, G. – Horváth, M. T. (szerk., 2001): Navigation to the market. LGI, Budapest. ISBN 963 9419 62 1

Pitti, Z. (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. . In: Vigvári, A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest, 47-70.o.

Polackova, H. (1998): “Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability.” Policy Research Working Paper 1989, World Bank, Washington, D.C., October 1998

Poterba, J. M. (1995): State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics. NBER Working Papers 4375. National Bureau of Economic Research.

Qian, Y. – Roland, G. (1998): Federalism and the soft budget constraint. American Economic Review, 88, 1143-1162.o.

Rattso, J. (2003): Fiscal federation or confederation in the European Union: the challenge of the common pool problem. In: Müller, D. – Blankart, C. (ed.): A constitution for the European Union. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Rodden, J. – Wibbles, E. (2002): Beyond the fiction of federalism: macroeconomic management in multitiered systems. World Politics, 54 July, 494-531.o.

Samuelson, P. (1954): The pure theory of public expenditures. Review of Economics and Statistics, XXXVI. No. 4. 87-89.o.

Schwarting, G. (2000): Kommunales Kreditwesen. Erich Schmidt Verlag, Berlin. ISBN 3-503-05826-5.

Seabright, P (1996): Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model. European Economic Review 40, 61-89.o.

Shaw, J. S. (1993): Public choice theory. In: The concise encyclopedia of economics. Forrás: www.econlib.org/LIBRARY/CEE.html. Letöltve: 2006. szeptember 11.

Simon, B. (2003): Mérlegen a kormányzati pénzügyek. Az államháztartás pénzügyi számlái. www.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourcename=allamhaz-tartascikk_magyar&format=pdf. Letöltve: 2006. május 17.

Solt, K. (2001): A közgazdaságtan alkalmazása a politikára. www.szif.hu/solt.htm Letöltve: 2002. szeptember 9.

Somlyódiné, P. E. (2003): A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában. In: Ágh, A. – Németh, J. (szerk., 2003): Kistérségi közigazgatási szakértői tanulmányok. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Standard and Poors' (2005): Public finance criteria book. www.standardandpoors.com. Letöltve: 2006. január 12.

Sutherland, D. (2005): Fiscal rules for sub-central governments: design and impact. OECD Economics Department Working Paper No. 465. www.oecd.org Letöltve: 2006. április 12.

Swianewicz, P. (szerk., 2004): Local borrowing: risks and rewards. LGI, Budapest. ISBN 963 9419 51 6

Szalai, Á. (2002): Fiskális föderalizmus. Közgazdasági Szemle 2002. május, pp. 424-440.

Szmetana, Gy. (2005): A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége továbbfejlesztésének lehetséges irányai. www.bm.hu/idea. Letöltve: 2006. január 10.

Tiebout, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy LXIV. 416-424. o.

Tommasi, M. – Weinschelbaum, F. (1999): A principal-agent building block for the study of centralisation and integration. Working Paper, Universidad de San Andres, Buenos Aires

Treisman, D. (2000): The causes of corruption: A cross-national study. Journal of Public Economics, 76(3), 399-457. o.

Varga, I. (2006): Az üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás megteremtésnek előfeltételei. Kézirat.

Vigvári, A. (2001): Az önkormányzati adósságregiszter kialakításának megalapozása. In: Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001.): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet)

Vigvári A. (2002a): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-Kerszöv. Budapest, ISBN 963 224 660 8

Vigvári, A. (2002b): Az önkormányzati rendszerre alkalmazható CAMELS-típusú monitoring rendszer koncepciója. Vitaanyag és megvalósíthatósági tanulmány. Készült az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete részére.

Vigvári, A. (2003a): Az önkormányzati szektor hitelképességének és forrásfelszívó képességének néhány kérdése. Hitelintézeti Szemle 2003/4, pp. 91-112.o.

Vigvári, A. (2003b): Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolata. www.bm.hu/idea. letöltve: 2004. február 12.

Vigvári, A. (2004): Kell-e államháztartás-e reform, és ha kell, milyen? Pénzügyi Szemle 2004. július pp. 798-807.

Vigvári, A. (2005): Közpénzügyeink. KJK-Kerszöv, Budapest. ISBN 963 224 863 5

Vigvári, A. (2006a): A decentralizáció és önkormányzati pénzügyi rendszer. Tanulmány

Vigvári, A. (2006b): Önkormányzati reform, de hogyan? Fejlesztés és Finanszírozás 2006/2. szám. 42-51.o.

Vigvári, A. (2006c): Forrásabszorpció és önkormányzati pénzügyi rendszer. Előadás az Országos Jegyzői Konferencián. Elhangzott Siófokon 2006. augusztus 30-án.

Vigvári, A. (2006d): „A leggyengébb láncszem.” A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. In: Vigvári A. (szerk. 2006): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Új Mandátum Kiadó Budapest. ISBN 963 9609 35 8

Vigvári, A. (2007): Önkormányzati fiskális szabályok. Megoldás vagy pótcselekvés? Comitatus – Önkormányzati Szemle, 2007. október

Virág, M. (2003): Pénzügyi elemzés – csődelőrejelzés. Kossuth Kiadó, Budapest. ISBN 9630942917

Walsh, C. (1993): Fiscal federalism: an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community. European Economy (1993) 25-63.o.

Weingast, B. R. (1995): The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. Journal of Law and Economic Organization, 11, 1-31.o.

Weingast, B. R. (2006): Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development. Working paper, Hoover Institution, Stanford University.

Wellish, D. (2000): Theory of public finance in a federal state. Cambridge University Press, Egyesült Királyság.

Wildasin, D. E. (1997): Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. Policy Research Working Paper Series 1843, The World Bank.

Wohltmann, M. (2004): Kreisfinanzen 2003: Sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben führen zu Milliardendefiziten in den Kreishaushalten. Der Landkreis, 2004/2-3, 85-111.o.

Jogszabályok

1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról

1991. évi XXXIII. Törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról

147/1992 (XI. 6) kormányrendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről

1996. évi XXV. Törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló

217/1998 (XII. 30) Korm. Rendelet az államháztartás működési rendjéről

249/2000 (XII. 24) Korm. Rendelet Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

48/2001 (III. 27) kormányrendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992 (XI. 6) kormányrendelet módosításáról

39666/2001 (IV. 20) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2000. évi zárszámadásáról

21220-10/2002 (IV. 26) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2001. évi zárszámadásáról

19108-20/2003 (IV. 14) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2002. évi zárszámadásáról

24023-7/2004 (IV. 8) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2003. évi zárszámadásáról

33005/2005 (IV. 8) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2004. évi zárszámadásáról

44126/2006 (V. 12) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2005. évi zárszámadásáról

6234-6/2007 (III. 21.) előterjesztés Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 100 %-os önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságainak 2007. évi üzleti tervéről

33611/2007 (III. 29) Kgy.sz. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat 2006. évi zárszámadásáról